



UDSKRIFT
AF
ØSTRE LANDSRETS DOMBOG

DOM

Afsagt den 1. februar 2013 af Østre Landsrets 9. afdeling
(landsdommerne Henrik Gam, Peter Thønnings og Kinna Eidem (kst.)).

9. afd. nr. B-3148-09:

Københavns Lufthavne A/S

(advokat Henrik Samuelsen Schütze)

mod

SAS Scandinavian Airlines Danmark A/S

(advokat Jes Anker Mikkelsen)

Denne sag, der er anlagt ved Københavns Byret den 19. maj 2009, er ved kendelse af 13. november 2009 henvist til behandling ved Østre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen drejer sig om, hvorvidt Københavns Lufthavne A/S er berettiget til for perioden den 26. juli 2008 til den 31. marts 2009 at opkræve en afgift pr. passager af SAS Scandinavian Airlines Danmark A/S til dækning af lufthavnens udgifter til bistand til handicappede og bevægelseshæmmede passagerer som følge af EU forordning nr. 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (PRM-forordningen). Sagen drejer sig endvidere om, hvorvidt forordningens bestemmelser om fastsættelse af afgiften er overholdt, herunder om afgiften er rimelig.

Københavns Lufthavne A/S (herefter Københavns Lufthavne) har nedlagt påstand om, at SAS Scandinavian Airlines Danmark A/S (herefter SAS) til Københavns Lufthavne skal betale 18.398.661,10 kr. med tillæg af rente efter renteloven af 451.830,96 kr. fra den 22. august 2008, af 1.225.974,12 kr. fra den 2. september 2008, af 1.390.037,88 kr. fra den 18. september 2008, af 1.356.363,12 kr. fra den 2. oktober 2008, af 1.384.992,84 kr. fra den 21. oktober 2008, af 1.357.262,76 kr. fra den 3. november 2008, af 1.287.561,24 kr. fra den 19. november 2008, af 1.129.512,72 kr. fra den 4. december 2008, af 1.100.489,04 kr. fra den 19. december 2008, af 1.069.401,48 kr. fra den 1. januar 2009, af 799.750,56 kr. fra den 20. januar 2009, af 891.537,36 kr. fra den 5. februar 2009, af 972.216,84 kr. fra den 18. februar 2009, af 1.013.482,68 kr. fra den 5. marts 2009, af 825.940,08 kr. fra den 19. marts 2009, af 1.003.369,08 kr. fra den 3. april 2009 og af 1.138.938,36 kr. fra den 17. april 2009.

SAS har nedlagt påstand om frifindelse, subsidiært betaling af et mindre beløb end påstået.

Sagsfremstilling

Luftfartsselskaberne benytter som led i deres virksomhedsdrift i Danmark faciliteter i danske lufthavne. Betalingen herfor er traditionelt blevet fastsat i såkaldte takstaftaler indgået mellem lufthavnene og luftfartsselskaberne. Parterne i denne sag er blandt andet uenige om, hvorvidt bestemmelser i den takstaftale, som blev indgået mellem Københavns Lufthavne og luftfartsselskaberne for perioden den 1. januar 2006 til den 31. december 2008 afskærer Københavns Lufthavne fra med virkning fra den 26. juli 2008 af luftfartsselskaberne at opkræve en ny afgift – den såkaldte PRM-afgift – til dækning af lufthavnens udgifter til bistand til handicappede og bevægelseshæmmede passagerer.

Til belysning af parternes aftaleforhold gennem årene er der i sagen fremlagt ”Model for regulering af trafikafgifterne i Københavns Lufthavne A/S” af 15. maj 2000, hvorefter reguleringen, der sker på grundlag af luftfartslovens § 71, omfatter startafgifter, passagerafgifter og opholdsafgifter.

Til belysning af parternes aftaleforhold gennem årene er der endvidere fremlagt takstaftaler fra 1999 og frem.

I ”Takstafale mellem Københavns Lufthavne og luftfartsselskaberne for perioden den 1. januar 2000 til den 31. december 2002”, dateret den 29. september 1999, hedder det bl.a.:

”Pr. 1. januar 2000 gennemføres en generel takststigning af lufthavnstaksterne på 13 %.

Pr. 1. januar 2000 indføres en handlingafgift, som opkræves med 10 kr. pr. afgående passager i udenrigstrafik og med 5 kr. pr. afrejsende passager i indenrigstrafik. Afgiften udgør betaling for KLH’s ydelser til handlingselskaberne blandt andet i forbindelse med disses brug af bagageanlægget.

Ovennævnte takster og afgifter reguleres ikke i øvrigt i perioden, ligesom der ikke indføres nye afgifter, takster, gebyrer, betalinger e.lign, medmindre disse udgør betaling for ydelser, som er selskabsspecifikke og ikke kan anses at være omfattet af KLH’s standardydelser for Københavns Lufthavn, der i øvrigt tilstræbes opretholdt med uændret eller – om muligt – forbedret kvalitetsniveau.”

I ”Takstafale mellem Københavns Lufthavne og luftfartsselskaberne gældende for perioden 1. januar 2003 til den 31. december 2005”, dateret den 4. marts 2002 og underskrevet den 5. april 2002 og den 24. april 2002, hedder det bl.a.:

”1. I hvert af årene 2003, 2004 og 2005 gennemføres pr. 1. januar en forhøjelse af lufthavnstaksterne svarende til 2,75 % af de ultimo året forud gældende takster. Takstforhøjelser, affødt af omkostninger vedrørende Schengen forud for eller i aftaleperioden, pålægges passagerafgifterne. Resten gennemføres som en generel forhøjelse af alle takster i den nugældende takststruktur.

2. Den i henhold til nugældende takstafale indførte handlingafgift, som opkræves med 10 kr. pr. afrejsende passager i udenrigstrafik og med 5 kr. pr. afrejsende passager i indenrigstrafik, opretholdes i det hele uændret i nærværende aftales gyldighedsperiode. Afgiften udgør betaling for KLH’s ydelser til handlingselskaberne blandt andet i forbindelse med disses brug af bagageanlægget. Gældende aftale om opkrævning af handlingafgiften direkte hos luftfartsselskaberne forlænges for nærværende aftaleperiode.

3. Ovennævnte takster og afgifter reguleres ikke i øvrigt i perioden, ligesom der ikke indføres nye eller forhøjede afgifter, takster, gebyrer, betalinger eller lignende, medmindre disse udgør betaling for ydelser, som er selskabsspecifikke og ikke kan anses at være omfattet af KLH’s standardydelser for Københavns Lufthavn, der i øvrigt tilstræbes opretholdt med uændret eller – om muligt – forbedret kvalitetsniveau.

4. Parterne er enige om, at Københavns Lufthavne A/S – uanset denne aftales punkt 1) og 3) ovenfor – når som helst vil kunne ansøge Trafikministeriet om takstforhøjelser ud over de i punkt 1) anførte, såfremt lufthavnsselskabet i aftaleperioden får væsentlige omkostningsstigninger som følge af nye specifikke myndighedskrav til lufthavnen vedrørende securityforanstaltninger. Det er dog en betingelse for ansøgning om takstforhøjelser i henhold til denne

bestemmelse, at de pågældende foranstaltninger i den tre-årige reguleringsperiode medfører en årlig stigning i omkostninger og/eller annuitet af investeringer på minimum 11 mio. kr. Overskrider de årlige omkostninger dette minimum, vil kun den overskydende del indgå som grundlag for en takstforhøjelse.”

I marts 2005 modtog Københavns Lufthavne og SAS Kommissionens forslag til forordning om bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (PRM-forordningen) af 16. februar 2005 i høring. Det fremgik af forslaget til forordning blandt andet, at der under en forudgående af Kommissionen gennemført høringsfase havde været ”total uenighed om”, hvorvidt lufthavnene eller flyselskaberne skulle have ansvaret for bistanden i lufthavnen til bevægelseshæmmede passagerer. Det fremgik endvidere, at Kommissionen foreslog, at lufthavnene skulle pålægges ansvaret for at yde denne bistand. Kommissionen henviste herved til, at dette ville sikre en omfattende og jævnt forløbende bistand, at bistanden ville være ens, uanset hvilket flyselskab den bevægelseshæmmede passager valgte, og at man derved undgik at give flyselskaberne incitament til at nedbringe antallet af bevægelseshæmmede passagerer. Om finansieringen anførte Kommissionen, at det skulle gøres muligt for lufthavnen at tage en afgift af alle flyselskaber, som benytter lufthavnen – opgjort proportionalt efter antallet af passagerer, som det enkelte flyselskab befordrede til og fra lufthavnen.

Københavns Lufthavne og luftfartsselskaberne, herunder SAS, indledte i foråret 2005 forhandlinger om en ny takstaftale for perioden 2006-2008. Der er under sagen fremlagt indkaldelser, oplæg og referater fra forhandlingerne om 2006-2008 takstaftalen samt parternes korrespondance under forhandlingerne, som blev afsluttet i efteråret 2005. Der er heri ikke anført noget om PRM-forordningen eller gjort bemærkninger til, hvorledes man i givet fald skulle forholde sig til lufthavnens udgifter til assistance til bevægelseshæmmede passagerer.

Ved Takstaftale mellem Københavns Lufthavne og luftfartsselskaberne gældende for perioden 1. januar 2006 til 31. december 2008, dateret 10. november 2005 og underskrevet 11. november 2005 af **Person 1** og den 28. november 2005 af **Person 2**, fastsattes trafikafgifter for nævnte periode. Aftalen har følgende indhold:

”
...
TAKSTSTRUKTUR

1. Takststrukturen i det indtil 31. december 2005 gældende takstregulativ fastholdes med nedennævnte undtagelser uændret i den kommende aftaleperiode.

2. Undtagelse 1: Der indføres pr. 1. januar 2006 en ny security-takst i takstregulativet. Denne takst fastsættes til 30,00 kr. pr. afrejsende betalende passager. Den nye security-afgift fremkommer således:

Forhøjelse pr. 1. april 2004 af passagerafgiften efter myndighedskrav	9,10 kr.
Forhøjelse pr. 1. januar 2006 som følge af supplerende myndighedskrav	4,00 kr.
<u>Den del af nugældende passagerafgift, der relaterer sig til security</u>	<u>16,90 kr.</u>
<i>Ny securityafgift i aftaleperioden</i>	<i>30,00 kr.</i>

Samtidig gennemføres en reduktion af passagerafgiften såvel i udenrigstrafik som i indenrigstrafik med 16,90 kr., svarende til den del af den nugældende passagerafgift, der relaterer sig til omkostninger til opfyldelse af security-krav ("gamle security-krav").

3. Undtagelse 2: Startafgift (vægtafgift) for fly over 200 MTOW reduceres derved, at der for den del af flyets vægt, der ligger over 200 tons, alene betales ½ startafgift. Bestemmelse herom vil blive indarbejdet i udkastet til nyt takstregulativ.

TAKSTNIVEAU

4. Der gennemføres pr. 1. januar 2006 en generel nedsættelse med 3 % af taksterne i det indtil 31. december 2005 gældende takstregulativ (passager-, start- og opholdsafgift). Den ovenfor omtalte nye security-afgift omfattes ikke af denne generelle nedsættelse, men kan – jf. nedenfor – blive reduceret.

Passager-, start- og opholdsafgifterne forhøjes henholdsvis pr. 1. januar 2007 og pr. 1. januar 2008 med 1 %.

5. Med virkning fra den 1. januar 2006 og gældende for hele aftaleperioden maksimeres de årlige afgiftsbegrundende omkostninger til security til 300 mio. kr. Dette gælder, uanset om der i tidsrummet frem til 31. december 2008 måtte fremkomme nye myndighedskrav om øgede security-foranstaltninger, der bringer de samlede årlige security-omkostninger op over 300 mio. kr.

CPH forpligter sig endvidere til, at security-afgiften i de efterfølgende år i aftaleperioden fastsættes til 300 mio. kr. divideret med antallet af passagerer i året før.

CPH aflægger hvert år et revisorpåtegnet regnskab for de samlede security-omkostninger. I det omfang disse omkostninger i året har udgjort mindre end 300 mio. kr. reduceres security-afgiften i det efterfølgende år i aftaleperioden yderligere med et beløb, der svarer til halvdelen af forskellen mellem de realiserede omkostninger og 300 mio. kr., delt med antallet af passagerer.

6. Efter udgangen af hvert af reguleringsperiodens tre år udbetaler Københavns Lufthavne A/S til hvert af de selskaber, der i årets løb har befløjet lufthavnen en kontant bonus, såfremt der har været tale om en samlet trafikvækst på lufthavnen – målt på antal passagerer – i forhold til det foregående år.

En sådan bonus beregnes i givet fald som halvdelen af den samlede trafikvækst, målt i procent, multipliceret med det beløb, som det enkelte selskab i årets løb har erlagt i trafikafgifter til Københavns Lufthavne A/S i form af passagerafgifter (excl. securityafgift). Såfremt passagertallet eksempelvis vokser med 4 % i et år, modtager de enkelte luftfartsselskaber efter årets udløb en kontant bonus på 2 % af den i løbet af året fakturerede passagerafgift.

ANDET

7. Københavns Lufthavne A/S fraskriver sig ved denne aftale den i Trafikministeriets reguleringsmodel angivne adgang til i reguleringsperioden at søge om særskilt takstforhøjelse som følge af nye myndighedskrav i det hele taget. Lufthavnen påtager sig således den fulde økonomiske risiko for, at sådanne krav måtte fremkomme.

8. Den i henhold til nugældende takstaftale indførte handlingafgift, som opkræves med 10 kr. pr. afrejsende passager i udenrigstrafik og med 5 kr. pr. afrejsende passager i indenrigstrafik, opretholdes i det hele uændret i nærværende aftales gyldighedsperiode. Afgiften udgør betaling for KLH's ydelser til handlingselskaberne blandt andet i forbindelse med disses brug af bagageanlægget. Gældende aftale om opkrævning af handlingafgiften direkte hos luftfartsselskaberne forlænges for nærværende aftaleperiode.

9. Ovennævnte takster og afgifter reguleres ikke i øvrigt i perioden, ligesom der ikke indføres nye eller forhøjede afgifter, takster, gebyrer, betalinger eller lignende, medmindre disse udgør betaling for ydelser, som er selskabsspecifikke og ikke kan anses at være omfattet af CPH's standardydelser for Københavns Lufthavn.

10. Trafikministeriet har i ovennævnte afgiftsreguleringsmodel tilkendegivet, at ministeriet vil lægge en aftale mellem parterne til grund ved behandling af Københavns Lufthavne A/S's ansøgninger om afgiftsændringer, medmindre dette strider mod væsentlige samfundsmæssige interesser eller overordnede trafikpolitiske hensyn. Denne takstaftales gyldighed er derfor fra Københavns Lufthavne A/S's side betinget af, at afgiftsreguleringer i overensstemmelse med foranstående godkendes af Transport- og Energiministeriet."

I forlængelse af takstaftalen af 10. november 2005 underskrev økonomidirektør

Person 2 på vegne af Københavns Lufthavne sålydende "Letter of Intent" af 21. november 2005:

"LETTER OF INTENT

Med baggrund i udkast af 10. november 2005 til ny takstafale gældende for perioden 1. januar 2006 – 31. december 2008, tilkendegiver CPH herved, at lufthavnsselskabet – forudsat at en aftale i overensstemmelse med udkastet kommer til at danne grundlag for afgiftsfastsættelsen i den kommende tre-årige reguleringsperiode – ikke som følge heraf har til hensigt i aftaleperioden – alternativt – at søge kompensation for de økonomiske indrømmelser i relation til flyselskaberne, som er et led i aftalen (afgiftsreduktion og -rabat, loft over security-omkostninger samt bonusbetaling), gennem afgiftspålæggelse eller andet overfor andre lufthavnsløst baserede virksomheder.”

Takstafalen blev efterfølgende forlænget til udløb den 31. marts 2009.

Den 5. juli 2006 blev Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (PRM-forordningen) vedtaget. Med forordningen, der i det væsentlige havde virkning fra den 26. juli 2008, blev ansvaret for bistand i lufthavnen til handicappede og bevægelseshæmmede passagerer henlagt til lufthavnene. Dette ansvar og finansieringen heraf havde hidtil påhvilet det enkelte luftfartsselskab.

Efter forordningens vedtagelse indledte Københavns Lufthavne en møderække med AOC (Airline Operators Committee), der er et forum for de luftfartsselskaber, som opererer i Københavns Lufthavne, og AUC (Airline Users Committee). På AOC-møder den 7. maj 2007 og den 6. november 2007 og på et AUC-møde den 25. september 2007 blev de kvalitetsmæssige standarder for PRM-serviceen drøftet, og Københavns Lufthavne orienterede om, at opgaven ville blive sendt i EU-udbud. Det fremgik af Københavns Lufthavnes præsentationsmateriale til AUC-mødet den 25. september 2007 og af referatet fra mødet den 6. november 2007, at Københavns Lufthavne forventede, at omkostningen for PRM ville andrage en halv til en hel euro. Af sidstnævnte referat fremgik endvidere, at **Person 3**, SAS, spurgte, hvorledes denne ekstra omkostning ville blive opkrævet, og at lufthavnen hertil oplyste, at man ville vende tilbage med oplysninger herom. Referatet indeholdt tillige en oversigt over PRM-passagerernes maksimale ventetid på assistance i forskellige situationer. Spørgsmålet om ventetider på assistance (svarende til servicepersonalets maksimale responstid) gav endvidere anledning til, at **Person 4**, SAS, på vegne af bestyrelsen i AOC den 26. november 2007 sendte en mail til samtlige AOC-medlemmer, hvoraf det fremgik, at bestyrelsen, medmindre der protesteredes, ville tilsende Københavns Lufthavne en tilføjelse til de foreslåede ventetider på assistance. Det fremgik af mailen, at ventetiderne på assistance uden tvivl ville få en direkte betydning for prisstrukturen for PRM-bistanden. På AOC-møder den 8. januar 2008, den 5. februar 2008

og den 4. marts 2008 informerede Københavns Lufthavne om det forventede forløb i relation til EU-udbuddet og på sidstnævnte møde tillige om den endelige udformning af handicapfaciliteter i lufthavnen.

Den 8. januar 2008 sendte Københavns Lufthavne PRM-opgaven i EU-udbud. Der var 9 prækvalificerede selskaber, men kun Falck Danmark A/S (herefter Falck) bød på opgaven, og Københavns Lufthavne indledte herefter forhandlinger med Falck.

I et brev af 14. april 2008 gjorde AOC indsigelse mod den af Københavns Lufthavne varslede opkrævning hos luftfartsselskaberne til dækning af omkostningerne til PRM-assistancen med følgende begrundelse:

”...

CPH has for some time provided current updates on the progress with establishing a service for Passengers with Reduced Mobility (PRM) before 28 July 2008 being the deadline stipulated in the EC regulation concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility.

Concurrently, CPH has informed what the economic implications may be in terms of an extra charge per passenger. CPH has referred to the above EC regulation as the legal basis for levying extra charges.

So far AOC has reserved its position on the issue of payment. We now take the liberty of reverting to the matter. It follows from the regulation, that the airport rendering the service “may, on a non discriminatory basis, levy a specific charge on airport users for the purpose of funding the assistance.” Thus, there is no obligation for the airport to levy any charges for the service – in other words it is voluntary on the part of CPH.

We would also like to refer to the agreement on the regulation of charges agreed by CPH and the airlines for the period 2006-08. We refer specifically to articles 7 and 9 of the agreement. It evidently follows from the said articles that CPH has refrained from any increases in charges as a result of regulatory demands or introduction of any new payments of any sort during the period of validity of the agreement.

On this basis we look forward to receiving your confirmation that CPH will not increase charges or introduce new charges or payments for services rendered to PRM.

In the case that CPH disagrees we would like to refer to the procedure described in the current regulation model for CPH. It is stated herein that increases in charges caused by significant regulatory costs incurred during the validity of the agreement must be approved by the Ministry of Transport (now the Danish CAA, SLV). Accordingly, and for the sake of good order I have copied this letter to SLV.

...”

I et brev af 30. april 2008 til AOC anførte Københavns Lufthavne, at lufthavnen ville opkræve afgift af luftfartsselskaberne i henhold til forordningens bestemmelser herom.

Den 6. maj 2008 indgik Københavns Lufthavne en rammeaftale med Falck om at levere handicapassistance til samtlige passagerer i Københavns Lufthavn fra den 26. juli 2008 til den 1. august 2012 med mulighed for efter gensidig aftale at forlænge rammeaftalen med 12 måneder til den 1. august 2013. I bilag 1 til rammeaftalen fremgik priser for ydelserne i henhold til aftalen fordelt på bl.a. IT, lokaler (lejet af Københavns Lufthavne), materiel og personale.

I et brev af 23. maj 2008 til luftfartsselskaberne orienterede Københavns Lufthavne om den med Falck indgåede aftale. Det fremgik videre af brevet, at Københavns Lufthavne skulle have dækning for udgifterne til PRM-bistanden, og at omkostningerne, der blev opgjort til 5,88 kr. pr. passager, ville blive faktureret til luftfartsselskaberne på baggrund af selskabernes samlede antal afgående passagerer.

I et brev af 23. maj 2008 til Københavns Lufthavne fastholdt AOC, at Københavns Lufthavne henset til takstaftalen for 2006-2008 ikke var berettiget til at opkræve PRM fra luftfartsselskaberne i denne aftaleperiode.

I en mail af 10. juni 2008 anmodede **Person 5**, SAS, Københavns Lufthavne om at fremsende grundlaget for priskalkulen på PRM. Som svar herpå fremsendte **Person 6**, Københavns Lufthavne, med en mail af 12. juli 2008 PRM-budget for perioden fra 26. juli 2008 til 31. juli 2009.

Hen over sommeren 2008 modtog Københavns Lufthavne flere indsigelser vedrørende opkrævning af PRM med henvisning til takstaftalen for 2006-2008. SAS gjorde indsigelse ved brev af 25. juni 2008 og anførte bl.a., at SAS ikke ville betale PRM, førend en ny takstaftale blev indgået.

I et brev af 27. august 2008 til Transportministeriet anførte SAS, at SAS ikke havde været inddraget i et samarbejde om fastsættelse af PRM-afgiften, således som det er bestemt i PRM-forordningens artikel 8. SAS præciserede i et brev af 10. oktober 2008, at brevet af

27. august 2008 skulle forstås som en klage over manglende inddragelse ved fastsættelse af afgiften. I et brev af 5. november 2008 anmodede Statens Luftfartsvæsen Københavns Lufthavne om i anledning af SAS' klage at fremsende dokumentation for, at forordningens artikel 8 blev overholdt i forbindelse med fastsættelse af PRM-afgiften. Københavns Lufthavne fremsendte med et brev af 12. november 2008 sine bemærkninger i anledning af klagen. Det anførtes bl.a., at PRM-assistancen var blevet drøftet som et fast punkt på månedlige møder med AOC, og at der under AUC var blevet nedsat en arbejdsgruppe, der havde arbejdet med fastsættelse af de kvalitetsstandarder, der skulle danne grundlag for kravspecifikationerne i udbudsmaterialet. Med brevet fulgte kopi af mailkorrespondance med AOC og AUC, informationsbrev til luftfartsselskaberne efter indgåelse af aftalen med Falck Danmark A/S, budget for perioden fra 26. juli 2008 til 31. juli 2009 og præsentationsmateriale fra afholdte AOC- og AUC-møder. I et brev af 28. januar 2009 til SAS afviste Statens Luftfartsvæsen på baggrund af dokumentationsmateriale fra Københavns Lufthavne klagen fra SAS.

I et brev af 8. april 2009 til Københavns Lufthavne gjorde AOC på ny indsigelse mod opkrævning af PRM-afgift frem til den 31. marts 2009, hvortil takstafalten for 2006-2008 var forlænget.

Den 28. oktober 2009 fremlagde Københavns Lufthavne regnskab for PRM-foranstaltningerne i perioden den 26. juli 2008 til den 31. juli 2009. Af regnskabet fremgik blandt andet, at de samlede omkostninger til PRM-foranstaltningerne beløb sig til 59.387.433 kr., hvoraf vederlaget til Falck udgjorde 54.939.074 kr. Det fremgik endvidere, at lufthavnens administrationsomkostninger var opgjort til 1.800.000 kr., der udgjordes af bl.a. lønudgifter, lokaleomkostninger, udgifter til PC og IT samt kantinefaciliteter. Af regnskabet fremgik vedrørende forrentning af PRM-investering, at Københavns Lufthavne havde anvendt den aeronautiske WACC (Weighted Average Cost of Capital) på 9,02 %.

Københavns Lufthavnes krav under sagen udgøres af lufthavnens fakturerede udgifter til SAS vedrørende "PRM Handicap Service" for perioden 26. juli 2008 indtil 31. marts 2009 med tillæg af rente fra de i fakturaerne fastsatte forfaldsdatoer.

Retsgrundlag

Den 16. februar 2005 fremsatte Kommissionen forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly.

Forordningen blev vedtaget den 5. juli 2006 (Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly). I betragtningerne til forordningen hedder det bl.a.:

”4) For at sikre handicappede og bevægelseshæmmede personer samme mulighed for at rejse med fly som andre borgere bør de såvel i lufthavnen som om bord på flyet ydes en bistand, der imødekommer deres særlige behov ved hjælp af det nødvendige personale og det nødvendige udstyr. Af hensyn til den sociale integration bør denne bistand ydes omkostningsfrit for de pågældende.

5) Bistand, der ydes i lufthavne, som ligger på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse, bør blandt andet gøre det muligt for handicappede og bevægelseshæmmede personer at bevæge sig fra et nærmere angivet ankomstmødested i en lufthavn til et fly og fra flyet til et nærmere angivet udgangsmødested i lufthavnen, herunder at gå om bord og gå fra borde. Der bør mindst udpeges mødesteder ved hovedindgangene til terminalbygninger, i områder med indcheckningsskranke, på tog-, metro- og busstationer, ved taxiholdepladser og andre afsætningssteder samt på lufthavnsparkeringspladser. Bistanden bør tilrettelægges således, at afbrydelse og forsinkelse undgås, og sikre høje og ensartede standarder overalt i Fællesskabet og den bedst mulige brug af ressourcerne, uanset hvilken lufthavn og hvilket luftfartsselskab der er tale om.

6) For at nå disse mål bør det være det centrale organs ansvar at sikre bistand af høj kvalitet i lufthavnene. Da lufthavnenes forvaltningsorganer spiller en central rolle med hensyn til at yde service overalt i deres lufthavne, bør de pålægges det overordnede ansvar.

7) En lufthavns forvaltningsorgan kan selv yde bistand til handicappede og bevægelseshæmmede personer. Alternativt kan forvaltningsorganet i betragtning af den positive rolle, visse operatører og luftfartsselskaber tidligere har spillet, indgå en kontrakt med tredjemand om denne service, uden at dette berører anvendelsen af de relevante bestemmelser i fællesskabslovgivningen, herunder bestemmelserne om offentlige indkøb.

8) Bistanden bør finansieres på en sådan måde, at byrderne fordeles lige mellem alle passagerer, der benytter en lufthavn, og at ingen afskrækkes fra at befordre handicappede og bevægelseshæmmede personer. Den bedste finansieringsmåde er antagelig at pålægge hvert flyselskab, der benytter en lufthavn, en afgift i forhold til antallet af passagerer, som dets fly befordre til eller fra lufthavnen.

9) For især at sikre, at de gebyrer, der pålægges et luftfartsselskab, svarer til den bistand, der ydes handicappede og bevægelseshæmmede personer, og at disse gebyrer ikke anvendes til finansiering af andre af forvaltningsorganets aktiviteter end dets aktiviteter i forbindelse med tilvejebringelsen af denne bistand, bør der være fuld åbenhed omkring gebyrernes fastsættelse og

anvendelse. Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne og især bestemmelserne om adskillelse af aktiviteter bør derfor finde anvendelse, for så vidt det ikke strider mod denne forordning.”

Forordningen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”Formål og anvendelsesområde

Art. 1. Stk.1. I denne forordning fastsættes der regler for beskyttelse af og bistand til handicappede og bevægelseshæmmede personer, når de rejser med fly, både for at beskytte dem mod forskelsbehandling og for at sikre, at de får bistand.

Stk. 2. Bestemmelserne i denne forordning finder anvendelse på handicappede og bevægelseshæmmede personer, der benytter eller agter at benytte kommerciel passagerflyvning, ved afrejse fra, transit gennem eller ankomst til en lufthavn, når lufthavnen er beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse.

Stk.3. Artikel 3, 4 og 10 finder også anvendelse på passagerer, der afrejser fra en lufthavn beliggende i et tredjeland til en lufthavn beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse, når det transporterende luftfartsselskab er et EF-luftfartsselskab.

Stk. 4. Denne forordning berører ikke passagerernes rettigheder i henhold til direktiv 90/314/EØF og forordning (EF) nr. 261/2004.

Stk. 5. I det omfang, der er konflikt mellem bestemmelserne i nærværende forordning og bestemmelserne i direktiv 96/67/EF, har nærværende forordning forrang.

Stk. 6. ...

Stk. 7. ...

...

Ansvar for bistand i lufthavne

Art. 8. Stk.1. En lufthavns forvaltningsorgan er ansvarligt for at sikre, at den i bilag I omhandlede bistand ydes uden yderligere omkostninger for handicappede og bevægelseshæmmede personer.

Stk. 2. Forvaltningsorganet kan selv yde en sådan bistand. Alternativt kan forvaltningsorganet i overensstemmelse med sit ansvar indgå aftaler med en eller flere andre parter om ydelse af bistand, når kvalitetsstandarderne i artikel 9, stk. 1, overholdes. Forvaltningsorganet kan indgå en sådan aftale eller sådanne aftaler på eget initiativ eller efter anmodning, bl.a. fra et luftfartsselskab, efter høring af lufthavnsbrugerne, i givet fald repræsenteret ved et lufthavnsbrugerudvalg, og under hensyn til de eksisterende tjenester i den pågældende lufthavn. En eventuel afvisning af en sådan anmodning begrundes skriftligt af forvaltningsorganet.

Stk. 3. En lufthavns forvaltningsorgan kan, uden at det må medføre forskelsbehandling af lufthavnsbrugerne, opkræve en særlig afgift til finansiering af denne bistand.

Stk. 4. Denne særlige afgift skal være rimelig, omkostningsrelateret, gennemsigtig og fastsat af lufthavnens forvaltningsorgan i samarbejde med lufthavnsbrugerne, i givet fald repræsenteret ved et lufthavnsbrugerudvalg, eller en anden relevant enhed. Den særlige afgift pålægges lufthavnsbrugerne proportionalt med det samlede antal passagerer, det enkelte luftfartsselskab transporterer til og fra den pågældende lufthavn.

Stk. 5. En lufthavns forvaltningsorgan adskiller regnskabet over dets aktiviteter i forbindelse med bistand til handicappede og bevægelseshæmmede personer fra regnskabet over dets øvrige aktiviteter i overensstemmelse med almindelig handelspraksis.

Stk. 6. En lufthavns forvaltningsorgan stiller en revideret årsoversigt over de afgifter og udgifter, der er blevet henholdsvis opkrævet og afholdt i forbindelse med bistanden til handicappede og bevægelseshæmmede personer, til rådighed for lufthavnsbrugerne i givet fald via et lufthavnsbrugerudvalg, eller en anden relevant enhed samt til det eller de håndhævelsesorganer, der er omhandlet i artikel 14.

Kvalitetsstandarder for bistand

Art. 9. Stk. 1. Med undtagelse af lufthavne, hvor den årlige trafik er på under 150.000 kommercielle passagerbevægelser, fastsætter forvaltningsorganet i samarbejde med lufthavnsbrugerne, i givet fald repræsenteret ved et lufthavnsbrugerudvalg, og organisationer, der repræsenterer handicappede og bevægelseshæmmede personer, kvalitetsstandarder for den i bilag I omhandlede bistand og fastlægger de ressourcer, der er nødvendige til opfyldelse af disse standarder.

Stk. 2. Ved fastsættelsen af sådanne standarder tages der fuldt hensyn til internationalt anerkendte politikker og adfærdskodekser til lettelse af befordringen af handicappede og bevægelseshæmmede personer, især ECAC-adfærdskodeksen for ground handling af bevægelseshæmmede personer.

Stk. 3. En lufthavns forvaltningsorgan offentliggør sine kvalitetsstandarder.

Stk. 4. Et luftfartsselskab og en lufthavns forvaltningsorgan kan nå til enighed om, at forvaltningsorganet yder de passagerer, som luftfartsselskabet transporterer til og fra lufthavnen, bistand af højere standard end de standarder, der er fastsat i stk. 1, eller yder service ud over den service, der er omhandlet i bilag I.

Stk. 5. Til finansiering deraf kan forvaltningsorganet ud over den i artikel 8, stk. 3, omhandlede afgift pålægge luftfartsselskabet en afgift, som skal være gennemsigtig, afpasset efter udgifternes størrelse og fastsat efter høring af det pågældende luftfartsselskab.”

Kommissionen har i ”Commission Staff Working Document. Interpretative Guidelines on the application of Regulation (EC) N 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air” af 11. juni 2012 nærmere redegjort for, hvordan forordningen skal forstås. Af dokumentet fremgår bl.a. følgende:

“Article 8(1) of the Regulation requires the services outlined in Annex 1 to be provided to disabled persons and persons with reduced mobility without additional charge. Article 8(3) allows an airport managing body to recover the cost of providing assistance on a non discriminatory basis by means of a charge levied across all airport users.

This specific charge shall follow the definition given in article 8(4) of the Regulation and has to be reasonable, cost-related and transparent and

established by the managing body of the airport in cooperation with airports users.

A true process of consultation led by the managing authority of the airport has to take place with the airports users along with a real exchange of views concerning the elements of calculation of the charge.

However, the Regulation states that at the end of the consultation process the airport managing body is the competent authority that may finally decide upon and apply the policy and the level of the charge. The Regulation does not allow airports users as defined by the Regulation to take the decision on the level of the charge and impose this on airport managing bodies.

In calculating the cost of the charge the Regulation allows for the inclusion of the cost of equity capital as an element of the cost calculation. Separate accounts must be maintained in respect of those activities relating to the provision of assistance to disabled persons and persons with reduced mobility. An audited annual overview of the income generated from the specific charge and those expenses incurred in the provision of assistance shall be made available to the NEB [National Enforcement Body] and the airport users.”

Forklaringer

Der er afgivet forklaringer af Person 7, Person 8, Person 9, Person 10, Person 11, Person 12, Person 2, Person 4 og Person 3.

Formand for Danske Handicaporganisationer, Person 7, har forklaret bl.a., at han har været organisationens formand siden 2000. Forud herfor var han næstformand i et par år. Han har været aktiv i handicappolitik siden 1974.

Før PRM-forordningen trådte i kraft, blev bistand til handicappede og bevægelseshæmmede i lufthavnen leveret af de underleverandører, som flyselskaberne indgik aftale med. I Københavns Lufthavne, Kastrup, var det således 3 handling-selskaber, der leverede denne service. Kvaliteten af servicen var meget svingende. Der var bl.a. stor forskel på, om man som handicappet skulle rejse via terminal 2 eller 3. Denne uvished var en gene for mange, ligesom det var et problem, at medhjælperne fra handling-selskaberne ofte havde en meget begrænset viden om handicappedes forudsætninger og behov. Denne svingende kvalitet betød reelt, at en del handicappede lod være med at rejse med fly.

Forud for PRM-forordningens vedtagelse havde man via den europæiske handicaporganisation European Disability Forum kæmpet i flere år for at opnå bedre vilkår

for handicappede, der rejser med fly. Et afsæt herfor var artikel 13 i Amsterdam-traktaten, som fastslog, at medlemsstaterne i EU havde en forpligtelse til at bekæmpe forskelsbehandling af blandt andre handicappede. I handicaporganisationerne ønskede man, at handicappede som flyrejsende skulle nyde samme frie bevægelighed som andre. Handicaporganisationerne drøftede internt, om opgaven med at yde handicapservice i lufthavnen burde varetages af flyselskaberne eller af lufthavnene.

Handicaporganisationerne mente, at opgaven burde varetages af lufthavnene for derved at opnå en ensartet god kvalitet, og dette blev budskabet til Kommissionen i forbindelse med forordningens tilblivelse. Kommissionen endte med at foreslå, at opgaven skulle placeres i lufthavnene, og forordningen blev vedtaget i overensstemmelse hermed.

Efter forordningens vedtagelse samarbejdede Danske Handicaporganisationer med alle danske lufthavne om implementeringen af forordningen. De var i den forbindelse i løbende dialog med Københavns Lufthavne, Kastrup, om, hvorledes man kunne løse opgaven bedst muligt, herunder i forhold til uddannelse af personale og indretning af fysiske rammer mv. Danske Handicaporganisationer og Københavns Lufthavne, Kastrup, blev blandt andet enige om, at det var tilstrækkeligt at etablere ét udendørs "call point" ved parkeringsarealerne i P4, der var centralt beliggende tæt ved afgangshallen. Det var ham, som foreslog, at der skulle etableres et assistancecenter med opholdsarealer og toiletfaciliteter for handicappede. Der var en tæt dialog omkring indretningen af assistancecentret. Flyselskaberne modarbejdede ikke implementeringen af forordningen og deltog – så vidt han ved – ikke i overvejelserne om den konkrete indretning af handicapfaciliteterne i lufthavnen. Han kender ikke organerne AOC eller AUC, som er tilknyttet Københavns Lufthavne, Kastrup.

Samarbejdet med Københavns Lufthavne, Kastrup, fungerer fortsat godt. Eksempelvis har lufthavnen på forslag fra Danske Handicaporganisationer indkøbt en såkaldt "high loader", som er et hjælpemiddel, der kan løfte f.eks. en bevægelseshandicappet med elektrisk kørestol helt op til flyets indgang. Dette betyder, at den handicappede kan bruge sin egen kørestol helt frem til flyets indgang, og at kørestolen efterfølgende fra "high loaderen" kan sættes ind i flyets lastrum. Dette er en kæmpe forbedring for både kørestolsbrugeren og de personer, som i lufthavnen assisterer den pågældende.

Lufthavnens assistance begynder ved den handicappedes ankomst til call pointet i lufthavnen og fortsætter, indtil den handicappede er blevet hjulpet på plads i flysædet. I

den modtagende lufthavn assisteres man tilsvarende fra flysædet, og indtil man forlader lufthavnen. Som handicappet kommer man altid først ind og sidst ud af flyet. Dette sker af praktiske grunde og af hensyn til den handicappedes værdighed. Det er væsentligt, at der i lufthavnen er en tilstrækkelig og effektiv bemanning, der kan sikre, at den handicappede hurtigt kan komme ombord på flyet og ud igen efter landing.

Bistanden til handicappede og bevægelseshæmmede er blevet væsentligt forbedret efter indførelsen af forordningen. Københavns Lufthavne, Kastrup, er en af de førende lufthavne i Europa til håndteringen af handicappede flypassagerer. Så vidt han ved, rejser markant flere handicappede – nok omkring 10-12 % – med fly, efter at forordningen er blevet implementeret.

Business Development Manager i Københavns Lufthavne, **Person 8**, har forklaret bl.a., at han i 2007 og 2008 var chef for Passagerservice i Københavns Lufthavne. Han havde den daglige ledelse og ansvaret for de ikke-kommercielle passagerrelaterede forhold i lufthavnen, herunder siddeområder, skiltning, kontakt til myndigheder og handicaporganisationer. Han var ikke involveret i prissætningen af lufthavnens ydelser. Opgaven med at implementere PRM-forordningen blev placeret i hans afdeling og blev konkret udført af en projektgruppe, der blev ledet af **Person 9** med **Person 6** som assistent. Før PRM-forordningens vedtagelse havde Københavns Lufthavne ikke til opgave at yde assistance til handicappede flypassagerer. Der var dog områder i lufthavnen, som luftfartsselskaberne kunne benytte sig af i forbindelse med deres bistand til handicappede flypassagerer. Ydelsen af service til PRM-passagererne var således ny og ukendt for lufthavnens ansatte. Lufthavnen havde ikke medarbejdere, som kunne drive og løse denne opgave, og hvis man selv skulle løse opgaven, måtte man oprette en ny forretningsgren. Lufthavnen besluttede derfor at udbyde opgaven med at opbygge og drive PRM-assistancen. De nødvendige ombygninger i lufthavnens bygninger m.v. blev gennemført i samarbejde med projektafdelingen i Københavns Lufthavne.

AOC (Airline Operators Committee) er et forum for de luftfartsselskaber, som opererer i Københavns Lufthavne. Der afholdes møde hver eller hver anden måned og Københavns Lufthavne deltager i disse møder som samarbejdspartner. Det er luftfartsselskaberne, der indkalder til møderne, men dagsorden udarbejdes i samarbejde med lufthavnen. På AOC-mødet den 7. maj 2007 orienterede vidnet om, at Københavns Lufthavne forberedte et EU-udbud af PRM-opgaven. Ligeledes orienterede han om planerne om at opføre et centralt

beliggende PRM-assistancecenter. Der var ved mødet almindelig forståelse for, at der skulle oprettes ét centralt beliggende assistancecenter, men ellers ikke bemærkninger fra luftfartsselskabernes side. Der blev nedsat en større arbejdsgruppe under AUC (Airline Users Committee), som skulle arbejde med implementeringen af forordningen. Arbejdsgruppen skulle blandt andet fastlægge kvalitetskravene til PRM-assistancen, hvilket skulle indgå som grundlag for udbuddet. De færdigformulerede krav til kvaliteten blev senere præsenteret for AOC. Prisen for PRM-assistancen lå ikke fast ved mødet den 7. maj 2007, og man drøftede ikke priser ved dette møde. Det var ikke ligegyldigt for Københavns Lufthavne, hvor høje omkostningerne til PRM-servicen blev. Lufthavnen skal være konkurrencedygtig, og i den forbindelse spiller lufthavnens prisniveau naturligvis en rolle. Det er også vigtigt, at lufthavnen yder en god service til brugerne. Københavns Lufthavne har overordnede kvalitetsmål inden for alle områder, herunder også for PRM-servicen.

På AOC-mødet den 6. november 2007 omtalte Københavns Lufthavne et prisoverslag på ½ til 1 euro pr. passager. Dette skøn var baseret på, hvad PRM-assistancen kostede i andre lufthavne ifølge oplysninger fra ACI (Airport Council International). Der var tale om et groft skøn. Prissætningen var behæftet med stor usikkerhed og afhang blandt andet af antallet af PRM-passagerer, hvilket ikke var kendt. Det var navnlig lufthavnens projektafdeling, der havde ansvar for spørgsmål om prissætning.

Den 6. februar 2008 fik han ved en mail fra **Person 13** oplyst, at SAS Ground Services ikke ville byde på PRM-opgaven. Dette var en stor overraskelse. Man havde været i dialog med SAS Ground Service, som havde givet udtryk for, at man ønskede at byde på opgaven. **Person 13** ringede, før hun sendte mailen, og fortalte, at man i SAS havde besluttet, at SAS Ground Service ikke skulle byde på opgaven. Det var vidnets indtryk, at denne beslutning var blevet truffet på ledelsesniveau i SAS-koncernen, eftersom man i SAS Ground Service havde forberedt et tilbud og ønskede at byde.

Han blev bekendt med EU's planer om regler for PRM-assistance første gang i 2003 ved et møde i ACI (Airports Council International). Han fulgte i tiden herefter med i ACI's kontakter til og drøftelser med Kommissionen om PRM-reglerne. Han hørte på et tidspunkt, at man som noget nyt overvejede at lade lufthavnene have ansvaret for PRM-assistancen. Undervejs i denne proces modtog vidnet et udkast til PRM-forordningen, og dette drøftede han internt i Københavns Lufthavne med vicedirektør **Person 11** og

chefen for passagerafdelingen, **Person 14**. De var enige om, at hvis det blev besluttet, at ansvaret for PRM-assistancen skulle ligge hos lufthavnene, ville dette betyde en stor forandring for Københavns Lufthavne. Fra Statens Luftfartsvæsen modtog han i marts eller april 2005 en egentlig høringsskrivelse i anledning af Kommissionens forslag til PRM-forordning. Der blev holdt møder om dette internt i Københavns Lufthavne, hvor man fortsat var bekymrede for at skulle overtage ansvaret for PRM-assistancen, da man ikke havde erfaring med en sådan opgave, og da man ikke havde en kontraktrelation til den enkelte passager. Københavns Lufthavne havde således helst set, at ansvaret for opgaven forblev hos luftfartsselskaberne, men sådan gik det ikke. Det var **Person 11**, **Person 15**, **Person 14** og vidnet, der drøftede høringen over udkastet til PRM-forordningen.

Det var hans indtryk, at luftfartsselskaberne syntes, at det var en god idé, at lufthavnene fik ansvaret for PRM-assistancen. Luftfartsselskaberne var generelt tilfredse med, at der ville blive ydet en ensartet service i de europæiske lufthavne.

Key Account Manager, **Person 9**, har forklaret bl.a., at hun oprindeligt er kontoruddannet og siden har arbejdet med salg og projektledelse. Hun blev ansat i Københavns Lufthavne den 1. marts 2007, og hendes første opgave var at være projektleder for PRM-projektet. Hendes chef var **Person 8**. Da hun tiltrådte, var PRM-projektet løst skitseret, og der var foretaget nogle indledende økonomiske beregninger. Projektgruppen samarbejdede fra begyndelsen med handicaporganisationerne for at få afdækket, hvilke ydelser der skulle tilbydes. Der var et tæt samarbejde med handicaporganisationerne, navnlig i forbindelse med overvejelserne om placeringen af mødepunkter, hvorfra den handicappede kunne tilkalde assistance (call points), og indretningen af assistancecenteret. Da dette var afklaret, blev luftfartsselskaberne via AOC og AUC inddraget til drøftelse af blandt andet serviceniveauet for PRM-assistancen. Udfaldet af drøftelserne om serviceniveauet var som gengivet i **Person 4's** mail af 26. november 2007. Man henholdt sig i al væsentlighed til standarderne i ECAC (European Civil Aviation Conference), Doc 30.

I projektgruppen arbejdede man ud fra den grundsætning, at den handicappede skulle kunne ankomme til lufthavnen på samme måde som andre passagerer, og dette havde betydning for placeringen af de nødvendige call points. Projektgruppen udpegede i første omgang 19 forskellige lokaliteter til placering af call points – herunder selve

assistancecenteret. Heri indgik 11 call points placeret rundt på lufthavnens parkeringsanlæg samt yderligere call points på togperroner, ved busterminalen og ved taxaholdepladser. Antallet af call points blev ved en senere præsentation nedbragt til 14, og ved den endelige udformning af projektet var man nede på 7 call points. Baggrunden herfor var, at det var omkostningsfuldt at etablere mange call points og have et stående beredskab til at betjene opkald fra disse. I samarbejde med handicaporganisationerne fastlagde man det endelige antal og den endelige placering af de nødvendige call points, og man blev enige om at samle alle handicapfaciliteter vedrørende ankomst i bil i parkeringsanlægget ved parkeringshus P4. I det endelige projekt blev der ikke etableret et call point ved busterminalen, fordi undersøgelser viste, at under 2 % af lufthavnens passagerer ankom med bus, og derfor antog man, at kun et forsvindende lille antal af disse ville være handicappede. I stedet for blev det aftalt med handicaporganisationerne, at man skulle etablere et call point lige indenfor i afgangshallen. Der blev heller ikke etableret et call point på togstationens smalle perroner, da det ikke var muligt at finde en hensigtsmæssig placering. I samarbejde med handicaporganisationerne og DSB fandt man i stedet en løsning, som blandt andet indebar, at DSB-personale skulle følge de handicappede togpassagerer op til et call point i terminal 3. Assistancecenteret blev indrettet i samarbejde med handicaporganisationerne. Der var ligeledes en del arbejde med at designe og udvikle den søjle, som skulle rumme call pointets udstyr til kommunikation – herunder med blinde og døve – og kameraovervågning.

På et AOC-møde den 7. maj 2007 orienterede vidnet om PRM-projektets fremdrift. På dette tidspunkt havde man ikke overblik over, hvad PRM-assisstancen ville komme til at koste. Prisen var navnlig afhængig af serviceniveauet. På et AUC-møde den 25. september 2007 præsenterede hun PRM-projektet. Der var ikke bemærkninger til antallet af call points og placeringen og indretningen af assistancecenteret eller indsigelser i øvrigt. På mødet drøftedes også responstider. Undervejs i forberedelsen af projektet informerede lufthavnen luftfartsselskaberne om, at prisen pr. passager skønsmæssigt ville andrage ½ til 1 euro. Spørgsmålet om serviceniveauet blev ikke drøftet med handicaporganisationerne, da minimumskravene fremgik af ECAC, Doc 30. Mailen af 26. november 2007 fra Person 4 opsummerer konklusionen på drøftelserne om minimumskrav til PRM-servicen. Konklusionen var, at luftfartsselskaberne ikke ønskede at stille strengere krav end minimumskravene i ECAC Doc 30, dog med en enkelt tilføjelse.

PRM-opgaven skulle i udbud, da lufthavnen ikke selv ville påtage sig at levere handicapservice. Selve udbudsmaterialet blev ikke præsenteret for AUC eller forelagt flyselskaberne på anden måde, fordi man tidligere i forløbet havde forelagt de væsentligste elementer i PRM-ydelsen. Lufthavnen mente på denne baggrund, at man havde orienteret flyselskaberne tilstrækkeligt, inden udbuddet blev iværksat. Der var ingen flyselskaber, som bad om at se udbudsmaterialet. Udbudsmaterialet – der blev udsendt den 8. januar 2008 – blev alene sendt til de ni prækvalificerede selskaber. Det var en overraskelse, at SAS Ground Services ikke afgav tilbud på opgaven. Det var alene Falck, som bød på opgaven. Hun var med til at forhandle kontrakten med Falck. Falck blev ikke ved kontrakten pålagt andre ydelser end dem, der var beskrevet i udbudsmaterialet. Den endelige pris, som luftfartsselskaberne skulle betale for PRM-assistancen, var groft sagt summen af lufthavnens udgifter til kontrakten med Falck og lufthavnens interne omkostninger forbundet med etableringen og driften af PRM-servicen. Det var ikke hendes opgave at vurdere, om aftalen med Falck økonomisk set var fordelagtig. Det var indkøbsafdelingen, der var ansvarlig for dette.

Person 10 har forklaret bl.a., at han har været ansat i Falck i 29 år og har virket som redder, vagthavende leder, udrykningsleder og stationsleder. I 2004 var han stationsleder i Tårnby. Falck i Tårnby havde da en aftale med SAS om op- og nedbæring af handicappede passagerer og såkaldte ”båresager”. Falck i Tårnby stillede dagligt 2 medarbejdere og et køretøj til rådighed for SAS og tilbød desuden ekstramandskab efter behov.

I 2008 blev han spurgt, om han ville være med til at løse Falcks PRM-opgave i lufthavnen. Han begyndte som daglig leder og er nu avanceret til stationsleder. Han deltog ikke i udarbejdelsen af Falcks tilbud, bortset fra at han indhentede priser på indkøb af det nødvendige materiel. Forhandlingerne med lufthavnen om PRM-aftalen blev fra Falcks side forestået af **Person 16** og **Person 17**. Inden opstart af PRM-assistancen måtte Falck vurdere, hvilket materiel der skulle bruges, ligesom det nødvendige personale skulle ansættes. Ingen vidste præcist, hvor omfangsrig opgaven var. Det blev oplyst, at forventeligt 0,5 % af passagerne havde brug for handicap-assistance, og Falck kalkulerede på denne baggrund med ca. 100.000 PRM-assistancer om året. Der skulle bruges cirka 79 medarbejdere til at løfte denne opgave. Hertil kom en administrativ stab, der blev fastsat til 9 personer, blandt andet til bemanning af vagtcentralen. Det administrative personale bestod af en stationsleder, en daglig leder, en fuldmægtig og 6 vagthavende.

Af bilag 1 til rammeaftalen af 6. maj 2008 mellem Københavns Lufthavne og Falck fremgik, at der i henhold til aftalen blev faktureret lønomkostninger med 42.511.094 kr. Det fremgik endvidere, at der herudover blev faktureret lønomkostninger til ledelsen med 4.749.213 kr. Der blev i aftalen stillet særlige krav til IT-systemet. Falck skulle afgive månedlige rapporter til lufthavnen til dokumentation for overholdelsen af servicekravene, herunder responstider. For at imødekomme dette krav skulle alle medarbejdere anvende en såkaldt PDA (Personal Digital Assistant – en håndholdt computer) til blandt andet registrering af tidsforbruget på den enkelte opgave. De fakturerede omkostninger til etablering af IT-systemet og PDA-løsningen fremgik af bilaget til aftalen. Endvidere indeholdt bilaget oplysninger om udgifter til intern kommunikation, herunder mobiltelefoni, og udgifter til lokaler til personale, kontor og vagtrum. Dertil kom anskaffelse af materiel til udførelsen af de konkrete assistance-opgaver og omkostninger relateret til muligheden for at tilkalde ekstramandskab fra Falcks øvrige afdelinger. Det blev aftalt, at det af Falck indkøbte materiel på nærmere vilkår skulle overgå til Københavns Lufthavne, når aftalen ophørte. Baggrunden herfor var, at en stor del af det indkøbte materiel kun var anvendeligt i lufthavnen.

I løbet af det første driftsår blev PRM-stationens mandskab løbende reduceret ved naturlig afgang – herunder både de almindelige medarbejdere og ledelsen. Reduktionen var tilsigtet og var en følge af, at finanskrisen havde medført et fald i passagertallet i lufthavnen og dermed også et fald i antallet af assistance-opgaver. Lederdækningen blev reduceret i ydertimerne, og den samlede administrative stab blev reduceret til 6 personer. Mandskabet blev reduceret med 10 ansatte og udgjorde således 69 mand ved slutningen af det første år. Servicemålene blev dog fortsat opfyldt i henhold til kontrakten.

Han har været med til at rådgive, når Falck har afgivet bud på PRM-opgaven i andre lufthavne i EU-området. Kvaliteten af PRM-assistancen er meget forskellig fra lufthavn til lufthavn, og det er fortsat ikke alle lufthavne, der opfylder forordningens krav til handicap-assistance. I København blev forordningens krav overholdt fra ikrafttrædelsestidspunktet.

Forhenværende vicedirektør i Københavns Lufthavne, Person 11 har forklaret bl.a., at han er udannet jurist. Frem til 1986 var han ansat i Ministeriet for Offentlige Arbejder (nu Trafikministeriet), hvor han gjorde tjeneste som sekretær, fuldmægtig og fungerende kontorchef. I 1986 tiltrådte han en stilling som direktionssekretær i Københavns

Lufthavne. Fra 2005 virkede han som vicedirektør og medlem af lufthavnens direktion. Han havde blandt andet ansvar for koncernjura og miljø. I 2010 fratrådte han stillingen som vicedirektør og virkede som konsulent frem til efteråret 2011, hvor han som 62-årig gik på efterløn.

Flyselskaberne betaler lufthavnsafgifter for at benytte lufthavnen. De klassiske lufthavnsafgifter er start-, passager- og opholdsafgifter. Lufthavnsafgifterne har været og er særlige derved, at luftfartsloven bestemmer, at afgifterne skal godkendes af Trafikministeriet (nu Statens Luftfartsvæsen). Vidnet har gennem årene deltaget i forhandlingerne mellem lufthavnen og luftfartsselskaberne om taksterne for lufthavnsafgifterne. Københavns Lufthavne var oprindeligt en statslig institution, og det var da i høj grad Ministeriet for Offentlige Arbejder og siden Trafikministeriet, som ud fra politiske hensyn fastsatte taksterne for lufthavnsafgifterne, og taksterne blev godkendt af Folketingets Finansudvalg. Man lagde i den forbindelse bl.a. vægt på afgiftsniveauet i andre større lufthavne i Norden. Udviklingen gik over årene mod, at man i højere grad tog afsæt i regnskabsbaserede overvejelser, uden at dette dog kom til at udgøre det eneste grundlag for fastsættelsen af taksterne. Man kunne regulere afgiftstrykket for flyselskaberne ved sammensætningen af taksterne, for eksempel ved regulering af takstniveauet for forskellige flytyper mv., men dette var ofte udtryk for ”gynger og karruseller” set med lufthavnens øjne.

Han kender takstafalen af 29. september 1999 vedrørende perioden den 1. januar 2000 til den 31. december 2002 (”2000-aftalen”). De lufthavnsafgifter, der blev reguleret i 2000-takstafalens punkt 1, var startafgift, passagerafgift og opholdsafgift. Aftalen indeholdt i punkt 2 en ny afgift – en såkaldt handling-afgift. Luftfartsselskaberne skulle betale handling-afgift for Københavns Lufthavns ydelser til ”handling”, herunder navnlig for brugen af et avanceret bagagesorteringsanlæg, som havde kostet lufthavnen 425 mio. kr. at etablere. Som en anden handling-ydelse indgik, at lufthavnen skulle stille arealer og inventar til rådighed for luftfartsselskabernes bistand til handicappede passagerer. Handling-afgiften var genstand for en retssag mellem lufthavnen og SAS. Det endte med, at Højesteret i 2004 gav lufthavnen medhold i, at opkrævningen af handling-afgiften ikke var omfattet af luftfartslovens § 71 og dermed ikke krævede trafikministerens godkendelse. Taksterne i aftalens punkt 2 på 10 kr. pr. afgående passager i udenrigstrafik og 5 kr. pr. afrejsende passager i indenrigstrafik var parternes aftale om, hvad der skulle være den økonomiske konsekvens, hvis lufthavnen fik medhold i retssagen. Beløbene på 10 kr. og 5

kr. for handlingydelserne var udtryk for et skøn over forskellige metoder til beregning af en passende betaling. Beløbene, som lå i den lave ende og var operationelle, blev fastsat efter en forhandling. Takstaftalens pkt. 3, hvorefter taksterne i punkt 1 og 2 ikke kunne reguleres i perioden, og hvorefter der som udgangspunkt ikke måtte indføres nye afgifter og lignende, blev indføjet efter krav fra luftfartsselskaberne. De ønskede at sikre sig, at det aftalte i pkt. 1 og 2 udgjorde den samlede betaling, og at lufthavnen ikke kunne opkræve nye afgifter. Han opfattede det som en "livrem og seler-bestemmelse". Bestemmelsen i pkt. 3 vedrørte afgifterne i 1. og 2. pkt. af aftalen. Med udtrykket i pkt. 3 "ydelser, som er selskabsspecifikke" tænkte man på særlige ydelser, som lufthavnen og et specifikt luftfartsselskab forhandlede sig frem til, og som ikke var omfattet af lufthavnens almene aeronautiske ydelser. Et eksempel herpå var "SAS Fast Track", som medførte en særligt hurtig security-behandling af visse af SAS' passagerer. Lufthavnen fakturerede SAS særskilt for denne ydelse. Sådanne selskabsspecifikke ydelser skulle ikke godkendes af Trafikministeren i henhold til luftfartslovens regler. Det var og er således kun de afgifter og takster, som knytter sig til lufthavnens almene aeronautiske virksomhed, der er omfattet af afgifts- og takstreguleringen i luftfartsloven. De samlede betalinger efter 2000-takstaftalen var således summen af lufthavnsafgifterne i pkt. 1, handling-afgiften i pkt. 2 og betaling for eventuelle selskabsspecifikke ydelser.

Vidnet deltog i forhandlingerne om takstaftalen gældende for perioden den 1. januar 2006 til den 31. december 2008 ("2006-takstaftalen"). PRM-ydelserne og betalingen herfor blev aldrig omtalt på de møder, hvor man forhandlede om lufthavnstaksterne. I lufthavnens ledelse var man på tidspunktet for takstforhandlingerne i 2005 bekendt med, at der i EU-regi var stillet forslag om en PRM-forordning. Der var tale om et forslag, og ingen vidste, hvorledes retningslinjerne og ansvaret for PRM-assistancen ville blive i den endelige udformning. Man skænkede ikke spørgsmålet om betalingen for PRM-ydelserne en tanke under takstforhandlingerne. Det var ikke noget, som indgik i sammenhængen, eftersom luftfartsselskaberne på daværende tidspunkt havde det driftsmæssige og økonomiske ansvar for at yde assistance til handicappede passagerer. Det største tema under forhandlingerne var at udskille omkostningerne til security fra de almindelige takster.

I 2006-takstaftalen blev der i pkt. 9 indføjet en bestemmelse, som stort set svarede til pkt. 3 i 2000-takstaftalen. Bestemmelsen blev indsat på flyselskabernes foranledning, og formålet var det samme som ved indføjelsen af pkt. 3 i 2000-takstaftalen – at undgå takstforhøjelser eller nye afgifter i aftaleperioden. Luftfartsselskaberne lagde i den forbindelse givetvis

vægt på de samlede omkostninger ved at operere i Københavns Lufthavne og ønskede, at denne udgift var så lav som muligt. I 2006-takstaftalens pkt. 5 og 7 var der blandt andet bestemmelser om, at lufthavnen fraskrev sig retten til at forhøje security-afgiften ud over et fastsat loft, og at lufthavnen fraskrev sig retten til via Trafikministeriet at søge om særskilt takstforhøjelse som følge af nye myndighedskrav. Disse bestemmelser var reelt dækket af aftalens pkt. 9. Det var ”gentagelsernes gentagelser” og ikke specielt juridisk skarpt. Den konkrete aftaletekst blev til i et samarbejde med SAS, men det er meget muligt, at det var en jurist fra Københavns Lufthavne, der affattede teksten. I forbindelse med aftalens indgåelse underskrev økonomidirektør i Københavns Lufthavne, **Person 2**, et Letter of Intent, dateret den 21. november 2005. Dette var usædvanligt. Han husker ikke præcis, hvorfor man udfærdigede det pågældende Letter of Intent, men han tænker, at det var for at forsikre ”SAS-systemet” om, at lufthavnen ikke ad anden vej ville søge kompensation for de økonomiske indrømmelser, som luftfartsselskaberne havde opnået ved 2006-takstaftalen. Man havde ikke mulige PRM-udgifter i tankerne, da man forfattede det pågældende Letter of Intent. PRM-ydelserne og betalingen herfor indgik slet ikke i forhandlingerne.

Forhandlingerne om 2006-takstaftalen var langvarige. På et tidspunkt brød forhandlingerne sammen, og lufthavnen anmodede ministeriet om at fastsætte nye takster, men dette skete ikke. Hvis ministeriet skulle have fastsat taksterne, ville dette alene have omfattet de afgifter, som er reguleret af luftfartsloven, og som angår lufthavnens almene aeronautiske ydelser, herunder security-afgiften, men ikke handling-afgiften, som beror på aftale. Heller ikke udgifterne til PRM-assistancen indgår som en del af de almene aeronautiske ydelser, som er reguleret af luftfartsloven. Hvis SAS havde inddraget udgifterne til PRM-assistancen under forhandlingerne om 2006-aftalen, ville lufthavnen have afvist det. Ingen vidste på daværende tidspunkt, hvorledes kravene til PRM-assistancen ville blive, og det ville være som at skrive en blanco-check at tage det økonomiske ansvar for dette. Hertil kom, at det hidtil havde været flyselskaberne, som havde båret denne udgift. Resultatet af højesteretsdommen vedrørende bagagesorteringsafgiften blev ikke inddraget i forhandlingerne om 2006-takstaftalen, og de 5 og 10 kr. i handling-afgift – som man ved indgåelsen af 2000-takstaftalen havde forhandlet sig frem til – blev ført videre. AOC fremsatte ved brev af 14. april 2008 indsigelse vedrørende betalingen for PRM-assistancen over for Københavns Lufthavne. Det var første gang, han hørte, at SAS var af den opfattelse, at PRM-udgifterne var omfattet af bestemmelserne i takstaftalen. Dette kom bag på ham.

Person 12 har forklaret bl.a., at han er uddannet statsautoriseret revisor. Han blev ansat i Københavns Lufthavne i 2004. På tidspunktet for takstforhandlingerne i 2005 var han koncernregnskabschef. I dag er han Risk and Compliance Manager og har ansvaret for den overordnede risikostyring i lufthavnen. Derudover arbejder han blandt andet med forskellige økonomiske anliggender, herunder regulering af trafiktaksterne.

Han blev i oktober 2005 inddraget i forhandlingerne om 2006-takstaftalen.

Forhandlingerne havde været kørt fast hen over sommeren, men var blevet genoptaget.

Han deltog ikke direkte i forhandlingerne med luftfartsselskaberne. **Person 2** var lufthavnens chefforhandler, og han blev på en del af møderne bistået af **Person 11**.

Vidnet fungerede som en særlig rådgiver for **Person 2** og lufthavnens daværende analysechef. **Person 2** bad vidnet og lufthavnens analysechef se på forskellige

scenarier ved ændringer og justeringer af de forskellige takster. De økonomiske konsekvenser skulle synliggøres. Vidnets opgave var at sikre kvaliteten i de økonomiske beregninger. Opgaven var nærmere at finde ud af, om man kunne sammensætte taksterne på en sådan måde, at den samlede aftale i videst muligt omfang blev acceptabel for både lufthavnen og luftfartsselskaberne.

Den nye securityafgift var et væsentligt element i forhandlingerne. Baggrunden herfor var, at myndighederne havde skærpet kravene til sikkerhedsforanstaltningerne i lufthavnen som følge af terrorangrebet den 11. september 2001 i USA. Lufthavnen måtte ansætte markant flere sikkerhedsmedarbejdere, og dette havde medført en voldsom stigning i lufthavnens udgifter til security. Lufthavnen havde synliggjort udgifterne for luftfartsselskaberne og ønskede, at luftfartsselskaberne og passagererne skulle dække disse udgifter.

Luftfartsselskaberne ville gerne have lagt et loft over den samlede securityafgift, og en bestemmelse herom blev derfor indføjet i aftalen. Afgiften til security blev fra lufthavnens side fastsat ud fra en prognose over antallet af flypassagerer og behovet for security-medarbejdere. Der var også udgifter til etablering af særlig sikkerhedsrelateret infrastruktur i lufthavnen. Der blev ført et særskilt regnskab vedrørende denne afgift. Lufthavnen påtog sig den økonomiske risiko, hvis udgifterne til security oversteg 300 mio. kr., men accepterede at dele "upsiden" med flyselskaberne, hvis udgifterne ikke nåede 300 mio. kr. Det viste sig, at der blev anvendt cirka 427 mio. kr. på security i 2007, og lufthavnen måtte selv bære merudgiften på cirka 127 mio. kr.

Pkt. 4 i takstafalen for 2006-2008 medførte en generel nedsættelse på 3 % af taksterne for passager-, start- og opholdsafgift for aftaleperiodens første år. De efterfølgende år skulle taksterne så stige med 1 % pr. år. Dette var navnlig en følge af udskillelsen af udgifterne til security og var ment som en løftestang for indgåelsen af en aftale. Som han har fået det oplyst, indgik spørgsmålet om udgifterne til PRM-assistancen ikke i drøftelserne under takstforhandlingerne. Havde man under forhandlingerne haft den viden, man har i dag om størrelsen af PRM-udgifterne, ville disse naturligt have indgået som et led i forhandlingerne. Han hørte ikke i denne sammenhæng om PRM-reglerne. Han er ikke bekendt med, om et forslag til PRM-forordningen blev sendt i høring hos Københavns Lufthavne.

Det er de klassiske trafikafgifter – start-, passager- og opholdsafgifterne – som finansierer lufthavnens almene aeronautiske virksomhed, hvilket vil sige lufthavnen fraregnet de kommercielle aktiviteter såsom butikker, restauranter, kontor- og erhvervslejemål og parkeringshuse. Der er altså tale om den ”nøgne” lufthavn med landingsbaner, indhegning samt faciliteter og mandskab til betjening af fly samt ind- og udtjekning af passagerer. Indtægterne fra de klassiske trafikafgifter svinger, herunder ved ændringer i antallet af afgående passagerer samt ved skift i sammensætningen af passagerer til henholdsvis indlands-, udlands- og transitrafik. Ved indgåelsen af 2006-takstafalen låste man niveauet for de klassiske flyafgifter, og det var derfor lufthavnen, som bar risikoen for eventuelle stigninger i driftsudgifterne, herunder hvis man i aftaleperioden måtte gennemføre en af de løbende springvise udvidelser af lufthavnens kapacitet. For 2006-takstafalen gjaldt det, at lufthavnen ikke skulle aflægge regnskab for de klassiske lufthavnsafgifters vedkommende. Først senere er der udfærdiget regler om regnskabsaflæggelse på dette punkt. Det var og er vigtigt for luftfartsselskaberne at kende til niveauet for lufthavnstaksterne i god tid af hensyn til udvælgelse af destinationer, planlægning af rejseprogram og kampagner. Flybilletter sælges ofte lang tid, før rejsen skal gennemføres.

Han var ikke med til at formulere udbudsmaterialet for udførelse af PRM-assistancen, og han så først Falck-kontrakten efterfølgende. Han kender ikke den konkrete aftale mellem Falck og lufthavnen om leje af lokaler, men hvis Falck lejer lokaler i lufthavnen, vil dette ske på helt almindelige vilkår. Kvadratmeterprisen afhænger af, hvor i terminalanlægget lokalerne er placeret. Han kender ikke kvadratmeterprisen for lokaler i området ved assistancecenteret.

Efter PRM-forordningen skal lufthavnen have dækket sine omkostninger til denne service samt have et rimeligt afkast af den investerede kapital. Overskud eller underskud på lufthavnens PRM-regnskab overføres til det følgende regnskabsår. I modsætning til trafikafgifter, der fastsættes for flere år ad gangen, fastsættes omkostningerne til PRM fra år til år. Hans rolle i relation til PRM-regnskabet var at sikre, at der blev udarbejdet et regnskab, der levede op til forventningerne. Regnskabet skulle kunne læses af eksterne parter. PRM-assistancen har karakter af reguleret virksomhed, og lufthavnen kan alene kræve dækning af driftsudgifter, afskrivning af investeringer og forrentning af investeret kapital. Man valgte en 5 års lineær afskrivning og lod den investerede nedskrevne kapital forrente med 9,02 %, hvilket svarer til den såkaldte aeronautiske WACC (Weighted Average Cost of Capital), som er godkendt af Statens Luftfartsvæsen. Lufthavnen kunne have valgt en højere kommerciel WACC, men henset til den lave risiko forbundet med PRM-investeringen fravalgte man dette.

I PRM-regnskabet for perioden 26. juli 2008 til 31. juli 2009 var der udgifter på i alt 54.939.074 kr. til Falck, der leverede PRM-servicen. Der var budgetteret med et årsvederlag til Falck på cirka 61 mio. kr., men den faktiske udgift blev cirka 54,9 mio. kr. Renteudgiften for lufthavnens udlæg til betaling af Falck blev derfor omkring 10 % mindre end opgjort i regnskabet. Lufthavnen valgte ikke at korrigere for denne afvigelse, da besparelsen på årsvederlaget først viste sig i foråret 2009, hvor konjunkturerne var vendt. Det sparede beløb var i øvrigt marginalt i forhold til de samlede PRM-udgifter. Beløbet på cirka 9,3 mio. kr. i regnskabets hovedtal under overskriften "CPH investment in PRM" vedrørte lufthavnens investeringer ved etablering af call points, assistancecenter og nye handicap p-pladser samt lufthavnens udgifter til projektledelse i den forbindelse. Lufthavnsbygningerne er relativt komplicerede strukturer, og det er dyrt at foretage større ombygninger. Der blev anvendt eksterne leverandører til flere ydelser. Der blev anvendt 1,6 mio. kr. til intern projektledelse og udvikling af PRM-konceptet. En afdeling i lufthavnen skulle således forestå implementeringen af forordningen, forhandle med myndigheder, samarbejde med handicaporganisationer osv., og dernæst skulle IT-afdelingen arbejde med konceptet. Man skal ved vurderingen af disse udgifter tage udgangspunkt i, at det var en helt ny opgave for lufthavnen. Der forelå ikke en færdig løsning, som lufthavnen kunne overtage og videreføre. Man skulle finde det rette kvalitetsniveau, og der skulle udarbejdes udbudsmateriale og skrives kontrakt med leverandører. Der blev i regnskabet medtaget løbende, årlige administrationsomkostninger på 1,8 mio. kr., hvoraf 625.000 kr. dækkede udgifter til løn og lokale mv. forbundet med

varetagelse af lufthavnens opgaver over for Falck vedrørende fakturering, supervision samt opfølgning på PRM-aftalens kvalitetsmål. Derudover indgik i de årlige 1,8 mio. kr. en renteudgift – svarende til den aeronautiske WACC – vedrørende lufthavnens gennemsnitlige udlæg til Falck. Udlægget var en konsekvens af, at lufthavnen betalte kvartalsvis forud til Falck, men fakturerede luftfartsselskaberne bagud efter 14 dage med en betalingsfrist på 14 dage. Man indregnede ikke tab på debitorer for det pågældende regnskabsår.

PRM-regnskabet blev ikke undergivet fuld revision fra lufthavnens eksterne revisorer, men alene et mindre omfattende review. Lufthavnen skønnede dette tilstrækkeligt og forsvarligt. Regnskabet havde en meget overskuelig karakter, og regnskabstallene var taget fra lufthavnens samlede regnskab, som blev revideret ved fuld revision. Udgifterne – som indgår i PRM-regnskabet – til et review er betydeligt mindre end udgifterne til en fuld revision. Revisionsstandarden blev ham bekendt ikke drøftet med luftfartsselskaberne, og han har ikke kendskab til, at luftfartsselskaberne har gjort indsigelse mod dette.

Person 2 har forklaret bl.a., at han er uddannet cand.merc. i revision. Han var ansat i Københavns Lufthavne fra 1994 til 2008, først som regnskabschef, og senest som viceadministrerende direktør. I 2005 var han økonomidirektør. Han blev siden afskediget af Københavns Lufthavne, men han har ikke et horn i siden på Københavns Lufthavne.

Han var forhandlingsleder for lufthavnen i forbindelse med forhandlingerne om takstaftalen for 2006-2008. Endvidere deltog fra Københavns Lufthavne **Person 11** og **Person 15**. Det var vidnet, der havde ansvaret. Han fik assistance af økonomiafdelingen, herunder **Person 12**.

Takstniveauet kunne fastsættes ved en frivillig aftale mellem lufthavnen og luftfartsselskaberne, eller det kunne fastsættes tvangsmæssigt af Statens Luftfartsvæsen. Alle de store luftfartsselskaber var indkaldt til forhandlingerne og vistnok også en luftfartsorganisation, som kan have været AOC eller BARD. Der var 10-12 personer til stede under forhandlingerne. Frontfigur på luftfartsselskabernes side var **Person 3** på vegne af SAS, der var den største kunde. Oplægget fra lufthavnen var at ændre lidt på takststrukturen. Security-afgiften var et væsentligt omdrejningspunkt og en meget omkostningstung post. Aftalen med fastsættelse af et loft på 300 mio. kr. til security betød, at Københavns Lufthavne måtte bære risikoen, hvis udgifterne oversteg 300 mio. kr.

Der blev ved 2006-aftalen videreført en afgift på 5 og 10 kr. pr. passager for bagagesortering. Det var ikke noget væsentligt punkt i forhandlingerne. Aftalens pkt. 7-10 blev skrevet i fællesskab mellem **Person 11**, **Person 15** og ham. Pkt. 7 omhandlede trafikafgifter, og pkt. 8 omhandlede handling-afgift. Københavns Lufthavne fraskrev sig yderligere opkrævninger vedrørende de ydelser, man leverede i henhold til aftalen. Baggrunden herfor var, at luftfartsselskaberne var økonomisk trængte. Det var i det væsentlige security-afgiften, man frygtede ville stige. Lufthavnen måtte bære risikoen for yderligere myndighedskrav vedrørende de i henhold til aftalen leverede ydelser. Han underskrev Letter of Intent af 21. november 2005, fordi **Person 3** var bange for, at SAS ville blive snydt – for eksempel ved, at lufthavnen ville hive et eventuelt tab på en post hjem på en anden måde. Han hørte om forordningen om PRM-assistance på et tidspunkt efter forhandlingerne om 2006-aftalen. Udgifter til PRM-assistance blev ikke omtalt under forhandlingerne.

Person 4 har forklaret bl.a., at han tiltrådte i SAS i 1985 og fratrådte den 31. december 2010. Fra 2005 og frem var han Director for Ground Operations and Security. Han var næstformand i AOC fra cirka 2007, til han fratrådte. AOC kan karakteriseres som et forhandlingsorgan for de luftfartsselskaber, som beflyver Københavns Lufthavne. Der var møder i AOC cirka hver anden måned. På møderne drøftede man forhold med relation til de operationelle forhold i lufthavnen. Københavns Lufthavne deltog i møderne, men havde ikke stemmeret. AOC's faste medlemmer var luftfartsselskaberne, og derudover inviteredes andre relevante aktører, der kunne påvirke lufthavnens drift, såsom SKAT, politi, brandvæsen og andre myndigheder. AOC var ikke forum for prisdrøftelser med lufthavnen. Ved møderne drøftede man alene de operationelle forhold.

Han hørte om reglerne om PRM-assistance første gang i 2007, da emnet blev præsenteret på et møde i lufthavnen. Tilrettelæggelsen af PRM-assistancen blev herefter drøftet i AOC-regi. Når han i en mail af 26. november 2007 til AOC-medlemmerne anførte bl.a., at spørgsmålet om betaling for PRM-assistancen ville blive drøftet i et andet forum, var dette udtryk for, at AOC slet ikke var det rette forum for sådanne drøftelser. Det var dog klart, at fastsættelsen af ydelsens indhold og kvalitet, herunder responstider, ville have indflydelse på ydelsens pris. Det af lufthavnen skønnede prisniveau på ½ til 1 euro pr. passager, som gengivet i referatet af AOC mødet den 6. november 2007, var blot en orientering fra lufthavnen. I AOC diskuterede man ikke grundlaget for lufthavnens prisskøn, men man

drøftede, at det var et problem, at man bestilte et produkt uden at kende prisen. Han var også klar over, at der på ”højere niveau” ville opstå en diskussion om, hvem der skulle betale for PRM-assistancen. Han husker ikke konkrete drøftelser om betaling for PRM-assistancen, men han har givetvis talt med **Person 3** om dette. AOC blev involveret for så vidt angår fastsættelse af kvalitetsstandarder for PRM-serviceen i udbudsmaterialet, men var ikke involveret i selve udbuddet.

Person 3 har forklaret bl.a., at han er uddannet jurist og blev ansat i SAS den 1. september 1993. Han varetog i 2005 en stilling som direktør for public affairs og var blandt andet ansvarlig for lufthavnsafgifter. Han har haft med takstområdet at gøre siden 1994.

Han havde ansvaret for at forhandle 2000-takstaftalen på plads i tæt samarbejde med SAS’ daværende direktør, **Person 18**. I 1999 verserede tvisten mellem SAS og Københavns Lufthavne vedrørende en afgift til dækning af udgifterne til bagagesortering. Lufthavnen begyndte med at opkræve en afgift pr. kuffert, men efter forhandlinger blev dette på SAS’ foranledning ændret til en handling-afgift pr. passager. Ved takstaftalen for 2000-2002 steg de traditionelle lufthavnstakster med 13 %. Denne voldsomme stigning var en følge af et akkumuleret behov, fordi der i en periode forud for 2000 – som følge af et politisk krav i forbindelse med privatiseringen af Københavns Lufthavne A/S – ikke havde været takststigninger. Takststigningen gav anledning til megen debat. For så vidt angår afgiften for bagagesortering blev man med 2000-takstaftalen enige om, at der vedvarende skulle opkræves en handling-afgift. Højesterets afgørelse ville derfor ikke ændre på, at Københavns Lufthavne fremadrettet kunne opkræve afgiften – ej heller hvis SAS havde fået medhold af Højesteret. Højesterets dom regulerede således kun parternes retsstilling for tiden frem til 2000.

Han forhandlede også takstaftalen for 2003-2005 (”2003-takstaftalen”). Pkt. 4 vedrørende securityafgift kom med, fordi lufthavnen ville have mulighed for at få dækket væsentlige omkostningsstigninger, hvis der i aftaleperioden blev fremsat nye myndighedskrav vedrørende security-foranstaltninger. Bestemmelsen var blot en kodificering af den dagældende reguleringsmodel for lufthavnsafgifterne.

Forhandlingerne om takstaftalen for 2006-2008 var ”højdramatiske”. Vidnet gik til forhandlingerne med Højesterets dom vedrørende handling-afgiften i baghovedet. Det var afgørende for SAS, at Københavns Lufthavne i den kommende aftaleperiode ikke rejste

krav om betaling af nye afgifter mv., og denne holdning blev klart tilkendegivet for lufthavnens forhandlere. I 2006-takstaftalens pkt. 5 blev der fastsat et loft over security-omkostningerne på 300 mio. kr. således, at risikoen for omkostninger ud over dette beløb skulle bæres af Københavns Lufthavne, medens Københavns Lufthavne og luftfarts-selskaberne skulle dele "up-siden", hvis udgiften var mindre end 300 mio. kr. Security-omkostningerne var et vigtigt spørgsmål i begyndelsen af forhandlingsforløbet, men dette gled i baggrunden, da lufthavnen foreslog en ny struktur for de klassiske trafikafgifter, herunder en fordobling af transferafgiften. Da SAS stod for at befordre cirka 80 % af transferpassagererne i Københavns Lufthavne, var dette en væsentlig problemstilling, og forhandlingerne brød sammen af denne grund. Forhandlingssammenbruddet havde ikke noget at gøre med security-omkostningerne. I 2006-takstaftalen blev det i pkt. 7 som et nyt vilkår anført, at lufthavnen i aftaleperioden ikke måtte søge trafikafgifterne reguleret i henhold til Trafikministeriets reguleringsmodel. 2003-takstaftalens pkt. 4 angik mulig regulering af taksterne som følge af nye myndighedskrav vedrørende security-foranstaltninger, mens pkt. 7 i 2006-takstaftalen afskar enhver regulering i henhold til Trafikministeriets reguleringsmodel. Dette, at man nu tillige afskar reguleringer af security-afgiften, var udtryk for, at man fuldstændig ville lukke for adgangen til at regulere i henhold til Trafikministeriets reguleringsmodel. Handling-afgiften i pkt. 8 kunne efter Højesterets dom ikke anskues som en almindelig trafikafgift som omfattet af luftfartslovens § 71, og handlingsafgiften var ikke omfattet af den tilknyttede reguleringsmodel. Derfor måtte man i pkt. 8 indføje en særskilt bestemmelse om, at handling-afgiften skulle holdes uændret i aftaleperioden. Han regnede egentlig med, at man med pkt. 7 og 8 havde fået "lagt låg på" lufthavnens mulighed for at opkræve nye afgifter. Af sikkerhedshensyn blev pkt. 9 imidlertid indføjjet i aftalen. Han er sikker på, at han under forhandlingerne tilkendegav baggrunden for, at han ønskede denne bestemmelse indføjjet. SAS ville have medtaget bestemmelsen i pkt. 9 i aftalen for at sikre sig, at hvis der kom "noget helt tredje", altså ikke en traditionel lufthavnsafgift eller handling-afgift – det kunne være hvad som helst – så kunne lufthavnen ikke møde luftfartsselskaberne med yderligere krav. Det var således ment som en udtømmende bestemmelse med den virkning, at luftfartsselskaberne ikke kunne mødes med yderligere omkostninger eller afgifter af nogen art.

PRM blev ikke nævnt under forhandlingerne. Han modtog forslag til PRM-forordningen i høring, men han mener ikke, at han foretog sig noget aktivt i den anledning. Han har ikke

afgivet et høringssvar på vegne af SAS. Han vil tro, at han sendte forslaget til forordningen til SAS' hovedkontor i Stockholm, som varetog sådanne opgaver med EU-retlige aspekter.

Letter of Intent af 21. november 2005 blev underskrevet af Københavns Lufthavne, fordi han krævede det. Baggrunden herfor var læren fra sagen om bagagehåndteringsafgiften, der havde vist, at der kunne dukke nye omkostninger op. Det var meget vigtigt for ham, at der ikke opstod nye omkostninger, der ville ramme handling-selskaberne, idet det er luftfartsselskaberne, der betaler for handlingsselskabernes ydelser. Det afgivne Letter of Intent handlede ikke specifikt om bagageafgiften; det handlede for SAS om at sikre sig, at lufthavnen ikke kunne fremkomme med nye typer af omkostninger, for eksempel omkostninger som følge af en EU-lovgivning eller andre myndighedskrav. Det var hans måde at sikre sig, at takstaftalen omhandlede alle udgifter i forholdet mellem SAS og lufthavnen, ikke kun lufthavnstakster.

Han deltog normalt ikke i AOC-møder, men han modtog dagsordenerne. Da han så, at PRM var på dagsordenen på mødet den 6. november 2007, besluttede han sig undtagelsesvis for at deltage i dette møde. På mødet spurgte han lufthavnens repræsentant, hvad lufthavnen havde til hensigt i relation til omkostningerne ved PRM-assistancen. Selvom det ikke er gengivet i referatet, så sagde han, at man skulle være opmærksom på takstaftalen. Han er helt sikker på dette, fordi det var helt ekstraordinært, at han deltog i et AOC-møde. Han fik referatet tilsendt efter mødet, men han er ikke sikker på, at han har gennemlæst det. Han modtager et meget stort antal mails om dagen. På det tidspunkt tænkte han ikke på, at det kunne være af betydning, hvad der blev gengivet i det pågældende referat. Han fik på mødet ikke klare svar på, hvad Københavns Lufthavne påtænkte at gøre i relation til omkostningerne ved PRM-assistancen udover, at lufthavnen ville vende tilbage herom. Det gjorde lufthavnen imidlertid aldrig. Han husker, at han talte med **Person 4** om omkostningerne ved PRM, men de talte ikke om, at man skulle nedtone kvalitetskravene til PRM-assistancen for at sikre sig en så lav udgift som muligt. Vidnet tog sig af spørgsmålet om omkostningerne ved PRM-assistancen, og **Person 4** tog sig af de operationelle spørgsmål. Han vil tro, at **Person 4's** mail af 26. november 2007 til AOC-medlemmerne afspejler, at spørgsmål om omkostninger for PRM ikke henhørte under AOC, men vidnet har ikke talt med **Person 4** om formuleringerne i den pågældende mail.

AOC gjorde i et brev af 14. april 2008 indsigelse mod Københavns Lufthavnes intention om at opkræve en afgift pr. passager for PRM. Københavns Lufthavne fastholdt i et brev af 30. april 2008, at luftfartsselskaberne ville blive opkrævet et beløb pr. passager til dækning af udgifter til PRM-assistancen. Der blev ikke i anledning af uenigheden indledt drøftelser mellem AOC og lufthavnen. Da kravet om betaling for PRM-assistancen blev fremsat, var det opgjort som et krav pr. passager. Der fremkom ikke detaljerede oplysninger om, hvordan disse omkostninger nærmere var opgjort, heller ikke selvom SAS i maj 2008 bad om det. Han bad om en dialog om, hvad der lå bag beregningerne af omkostningerne, men en sådan dialog ønskede lufthavnen ikke at indgå i, og derfor kunne man ikke "udfordre" tallene i priskalkulen eller budgettet. SAS bad ikke om at blive inddraget i udbudsforretningen, men det havde nok været relevant, at lufthavnen havde inddraget SAS, da udbuddet var overstået, og der skulle forhandles kontrakt med Falck.

SAS gjorde først den 27. august 2008 indsigelse over for myndighederne i anledning af, at SAS ikke var blevet inddraget ved fastsættelse af afgiften for PRM, fordi man først på det tidspunkt havde opgivet at få de relevante oplysninger om omkostningerne fra lufthavnen. SAS havde på det tidspunkt forgæves i en længere periode forsøgt at få aftalt et møde med Københavns Lufthavne, hvor omkostningerne til PRM-assistancen detaljeret kunne blive gennemgået. SAS fik at vide, at man ville blive inddraget, men det blev man aldrig. I anledning af SAS' klage blev Københavns Lufthavne partshørt. Efterfølgende blev SAS anmodet om sine eventuelle kommentarer, men valgte ikke at fremkomme med yderligere bemærkninger. Han havde under hånden hørt, hvad udfaldet af sagen ville blive, så han ønskede ikke at gøre mere ud af klagesagen.

Københavns Lufthavne udsender hvert år til luftfartsselskaberne et regnskab og et budget for PRM-omkostningerne, men SAS er på intet tidspunkt blevet involveret i udarbejdelsen af budgettet eller regnskabet. SAS får bare underretning om, hvad omkostningen pr. passager er fastsat til. Det varierer fra lufthavn til lufthavn i Europa, hvad PRM-assistancen koster, men Københavns Lufthavne ligger i den dyre ende.

SAS har ikke opkrævet PRM afgift fra passagererne i den periode, som sagen vedrører.

Procedure

Københavns Lufthavne har gjort gældende bl.a., at takstaftalen af 28. november 2005 ikke forhindrer Københavns Lufthavne i at kræve PRM-omkostninger betalt af SAS i henhold til forordningens artikel 8, stk. 3 og 4. Trafikafgifterne fastsættes i praksis i de takstaftaler, som løbende og igennem en meget lang årrække har været forhandlet mellem Københavns Lufthavne og luftfartsselskaberne. Da takstaftalen af 28. november 2005 blev forhandlet, indeholdt trafikafgifterne tre afgiftstyper: start-, passager- og opholdsafgifter. Udover trafikafgifter indeholdt takstaftalen en handling-afgift for brug af lufthavnens bagagesorteringsanlæg, og som noget nyt indførtes en security-afgift. Ved takstaftalen fik luftfartsselskaberne gennemført en række afgiftsreduktioner og andre fordele i forhold til den foregående takstafale som "betaling" for, at Københavns Lufthavne kunne indføre security-afgiften. Takstaftalen indeholdt intet om udgifter til handicap-assistance, idet luftfartsselskaberne på dette tidspunkt selv afholdt udgifter hertil.

Risikoen for, at der ville blive indført en forordning om PRM, indgik slet ikke i forhandlingerne om takstaftalen. Hverken lufthavnen eller luftfartsselskaberne rejste spørgsmålet om de eventuelle konsekvenser af Kommissionens forslag af 16. februar 2005 til en forordning om handicapbistand, og forordningen blev først vedtaget 7 måneder efter, at takstaftalen var indgået. PRM-forordningen ændrede en klassisk ydelse fra at påhvile luftfartsselskaberne til at påhvile lufthavnen. En sådan væsentlig ændring vedrørende et forhold, der slet ikke var en del af parternes forhandlinger, kan ikke indeholdes i takstaftalen.

Spørgsmålet om indførelse af en security-afgift havde en central rolle i forhandlingerne frem til aftaleindgåelsen i november 2005. Den økonomiske risiko ved security-afgiften var kalkuleret; det samme kan ikke siges om PRM-afgiften, idet forordningen på det tidspunkt ikke var vedtaget. Lufthavnen var opmærksom på, at der var stillet forslag til PRM-forordning, men man kendte ikke den endelige udformning af forordningen på tidspunktet for forhandlingerne, og PRM-afgiften havde desuden ingen sammenhæng med elementerne i takstaftalen. Var forhandlingerne om lufthavnstaksterne brudt sammen, havde Transportministeriet da heller ikke kunnet fastsætte PRM-afgiften, da denne ikke er en trafikafgift.

Letter of Intent af 21. november 2005 betyder blot, at Københavns Lufthavne forpligtede sig til ikke at søge kompensation hos underleverandørerne af service i lufthavnen for de

indrømmelser til luftfartsselskaberne, der var en del af aftalen. PRM-assistancen var en helt ny ydelse, som lufthavnen skulle levere, og Letter of Intent regulerer ikke denne situation.

Hverken takstaftalens pkt. 7, 8 eller 9 afskærer Københavns Lufthavns krav om betaling af PRM-afgift, da bestemmelserne efter deres ordlyd og formål og sammenhæng med aftalens øvrige bestemmelser alene afskærer Københavns Lufthavne fra at forhøje trafikafgifterne, indføre nye trafikafgifter og forhøje betalingen for brug af Københavns Lufthavns bagagesorteringsanlæg. Det ligger klart uden for bestemmelsernes formål at afskære Københavns Lufthavne fra at søge kompensation for den ydede handicapbistand, der er pålagt lufthavnen ved en EU-forordning.

PRM-afgiften må også af økonomiske grunde ansues separat og kan ikke indgå i det samlede "regnskab" i takstaftalen, da denne afgift skal opgøres adskilt, og da der kun må ske krone for krone omkostningsdækning.

Subsidiært har Københavns Lufthavne gjort gældende, at det vil være urimeligt og i strid med aftalelovens § 36 at afskære Københavns Lufthavne fra i medfør af forordningens artikel 8, stk. 4, at kræve PRM-omkostningerne dækket af SAS som følge af den regulering af trafikafgifter og betaling for brug af lufthavns bagagesorteringsanlæg, der er formålet med pkt. 1-6 samt 8 i takstaftalen af 28. november 2005. Den eventuelle omkostning til PRM kunne man ikke tage højde for ved forhandlingerne, når ordningen på det tidspunkt ikke var vedtaget. Det vil derfor være urimeligt, hvis Københavns Lufthavne skal afholde omkostningerne hertil, opgjort til cirka 35 mio. kr. for alle luftfartsselskaberne, og således yde gratis service. Noget sådant ville også være i strid med formålet med forordningen.

Københavns Lufthavne har fastsat PRM-afgiften i overensstemmelse med betingelserne i forordningens artikel 8, stk. 4. Lufthavnen har således opfyldt høringsforpligtelsen ved orientering på AUC- og AOC-møder, hvorunder også den forventede størrelse af afgiften blev omtalt. Der er enighed om, at luftfartsselskaberne blev inddraget i forbindelse med fastlæggelse af kvalitetsstandarderne. Disse standarder har betydning for størrelsen af omkostningerne ved PRM-ordningen. Der gælder ikke nogen særskilt høringsforpligtelse, når der er gennemført høring vedrørende kvalitetsstandarderne i medfør af artikel 9, stk. 1, og når lufthavnen udbyder opgaven eksternt på baggrund af et udbudsmateriale, der er udformet i overensstemmelse med forordningens artikel 5, 7, 8 og 11. Hverken SAS eller de øvrige flyselskaber rejste i øvrigt krav om en sådan høring, som kunne være

gennemført, såfremt krav herom var blevet fremsat. Kun Falck afgav tilbud, og kontrakt blev herefter indgået mellem Københavns Lufthavne og Falck. Luftfartsselskaberne blev herefter orienteret om afgiftens størrelse og modtog i den forbindelse et budgetestimat. Luftfartsselskaberne fremsatte først indsigelse efter, at ordningen var trådt i kraft.

Københavns Lufthavne har ved det fremlagte PRM-regnskab dokumenteret, at PRM-afgiften er omkostningsrelateret og gennemsigtig. De samlede omkostninger til PRM-assistance udgjorde i det omtvistede regnskabsår 59.387.433 kr., hvoraf 54.939.074 kr. var vederlag til Falck. De resterende omkostninger er lufthavnens omkostninger til at etablere og administrere PRM-ordningen. Der er ikke i regnskabet medtaget uvedkommende omkostninger. Med Københavns Lufthavnens fremsendelse af orienteringsbrevet af 23. maj 2008 til luftfartsselskaberne er kravet om gennemsigthed opfyldt.

Den fastsatte afgift på 5,88 kr. er rimelig for den periode, som sagen vedrører, også når den vurderes i forhold til servicens omfang og indhold, hvorom der ikke er tvist. Knap 93 % af PRM-omkostningerne udgøres af vederlaget til Falck, så hvis dette vederlag er rimeligt, er der en formodning for, at PRM-afgiften er rimeligt fastsat. Der er ikke holdepunkter for at antage, at vederlaget til Falck er urimeligt, idet det hermed også må indgå, at lufthavnen måtte indgå kontrakt med den eneste tilbudsgiver, der var. Der er i øvrigt ikke afholdt urimelige interne omkostninger.

Københavns Lufthavne er berettiget til at beregne sig renter fra de i de enkelte fakturaer anførte forfaldsdatoer, idet forfaldsdatoerne er fastsat i forvejen, jf. rentelovens § 3, stk. 1.

SAS har gjort gældende bl.a., at den opkrævede PRM-afgift er omfattet af SAS' betalinger ifølge takstaftalen af 28. november 2005, og at Københavns Lufthavne derfor ikke er berettiget til yderligere omkostningsdækning. Takstaftalen var resultatet af et forhandlingsforløb, som endte med, at SAS og de øvrige luftfartsselskaber accepterede betydelige forhøjelser af trafikafgifterne, og for de øvrige elementer i takstaftalen aftalte parterne en samlet pakke, hvorefter hverken afgifter, betalinger for handling-ydelser af nogen art, gebyrer eller andre betalinger af nogen art ville stige i den 3-årige periode, aftalen løb i. Det var den eneste aftale, der var mellem luftfartsselskaberne og Københavns Lufthavne.

For SAS var det afgørende, at man med aftalen opnåede budgetsikkerhed i aftaleperioden. Forhandlingerne i 2005 var præget af, at SAS i 2004 i Højesteret tabte en sag om opkrævning af en særskilt afgift for bagagesortering. Bestemmelserne i takstaftalen om, at ingen betalinger af nogen art måtte stige, blev indført på SAS' foranledning som et udslag af konflikten om bagagesorteringsafgiften. Det er i denne sammenhæng Letter of Intent af 21. november 2005 skal læses; SAS ville sikre sig imod en gentagelse af bagagesagen, hvor lufthavnen fik ret i, at ny, særskilt afgift kunne opkræves. Letter of Intent indeholdt en generel garanti for, at der ikke ville komme yderligere krav om betalinger af nogen art, og der fremgår ingen bemærkninger om, at Letter of Intent specifikt vedrørte bonusser eller rabatter, som SAS havde opnået ved takstaftalen.

Pkt. 7 i takstaftalen, hvorefter Københavns Lufthavne frasagde sig retten til at søge om særskilt takstforhøjelse som følge af nye myndighedskrav i det hele taget, og hvorefter lufthavnen påtog sig den fulde økonomiske risiko for, at sådanne krav måtte fremkomme, omfatter også PRM-afgiften. PRM-assistancen er en facilitet, som Københavns Lufthavne har monopol på at drive, og dermed er den omfattet af de faciliteter, som luftfartslovens § 71 har til formål at regulere. Der er derfor ikke grundlag for at antage, at PRM-assistancen ikke er omfattet af luftfartslovens § 71, og Københavns Lufthavne er derfor også i medfør af takstaftalens pkt. 7 afskåret fra at opkræve afgift i aftaleperioden.

Herudover er PRM-ydelsen en handling-ydelse, der er omfattet af takstaftalens pkt. 8. Det fremgår af takstaftalen, at taksten i pkt. 8 udgør betaling for Københavns Lufthavnens ydelser til handling-selskaberne blandt andet for brug af bagageanlægget. Pkt. 8 vedrører således andet end handling-ydelserne forbundet med håndteringen af bagageanlægget.

Med ordene "ligesom der ikke indføres nye eller forhøjede afgifter" etc. i takstaftalens pkt. 9 henvises til ydelser, som kunne opstå. Takstaftalen omfatter således ikke alene de takster eller afgifter, der direkte omhandles i takstaftalen, men alle omkostninger som følge af nye myndighedskrav i det hele taget, kendte som ukendte og uanset størrelse. Pkt. 9 betyder altså, at aftalen omfatter "noget mere", altså noget der ligger ud over pkt. 7 og 8. PRM-afgiften er et klart eksempel på dette "noget mere". Aftalen fastlagde således udtømmende parternes rettigheder og forpligtelser i økonomisk henseende i hele aftaleperioden. Københavns Lufthavne har således aftalt inter partes ikke at ville opkræve PRM-afgift i aftaleperioden, som man ellers efter PRM-forordningen havde mulighed for.

PRM-forordningen var ikke en del af forhandlingerne i forbindelse med indgåelse af takstafalen, selvom begge parter havde modtaget forslag til forordningen i høring i foråret 2005. Det burde have stået Københavns Lufthavne som kreditor klart, at PRM-afgiften ville være en afgift, som skulle opkræves i samme periode som takstafalens løbetid, og det kan ikke lægges SAS til last, at Københavns Lufthavne undlod at bringe PRM-afgiften ind i forhandlingerne, når man havde forudsætningerne herfor. Det stod Københavns Lufthavne klart, navnlig i lyset af Højesterets afgørelse i bagagesagen, at det var af afgørende betydning for SAS, at takstafalen kom til at omfatte samtlige mulige krav, som måtte komme i takstafalens løbetid. Københavns Lufthavne burde have forbeholdt sig muligheden for at opkræve PRM-afgift, dersom forordningen blev vedtaget. Det er Københavns Lufthavnes procesrisiko, at man ikke tog et sådant forbehold, også når man henser til, at det var lufthavnen, der konciperede takstafalen.

Københavns Lufthavne kan ikke med støtte i aftalelovens § 36 kræve PRM-omkostningerne dækket i aftaleperioden. Københavns Lufthavne er en professionel aftalepart, som med aftalen accepterede en økonomisk risiko mod at få en 3-årig bindende aftale.

Statens Luftfartsvæsens afgørelse af 28. januar 2009 kan ikke lægges til grund for fortolkningen af, hvorvidt takstafalen omfatter PRM-afgiften, idet denne afgørelse alene tog stilling til principper og ikke til de konkrete beregninger af afgiften. Hertil kommer, at sagen ikke var fyldestgørende oplyst, da Statens Luftfartsvæsen traf sin afgørelse.

Københavns Lufthavne har ikke godtgjort, at PRM-afgiften er opgjort i overensstemmelse med PRM-forordningen, særlig artikel 8, stk. 4-6, og den opkrævede afgift er endvidere for høj. Efter forordningens artikel 8, stk. 4, skal den opkrævede afgift være rimelig, omkostningsrelateret, gennemsigtig og fastsat af lufthavnens forvaltningsorgan i samarbejde med lufthavnsbrugerne. Det følger af forordningens præambel sammenholdt med direktiv 96/97/EF af 15. oktober 1996, at kravene til at opkræve PRM-afgift er langt mere omfattende end kravene til almindelig regnskabsaflæggelse.

Det samarbejde, som Københavns Lufthavne skulle have indledt med luftfartsselskaberne, har ikke fundet sted, idet SAS og de øvrige luftfartsselskaber ikke er blevet konsulteret endsige hørt ved fastsættelse af afgiften, men alene fået underretning om, hvad Københavns Lufthavne har fastsat PRM-afgiften til. Der har været afholdt møder mellem

Københavns Lufthavne og AOC vedrørende fastsættelse af kvalitetsstandarderne for ordningen, men omkostningerne forbundet med PRM-assistancen blev på intet tidspunkt belyst udover, at det nævntes, at omkostningen forventedes at blive omkring en halv til en hel euro pr. passager. SAS og de øvrige luftfartsselskaber blev på intet tidspunkt hørt vedrørende budgettet fremlagt i udbudsmaterialet, som SAS og de øvrige luftfartsselskaber end ikke modtog en kopi af.

Den fastsatte afgift på 5,88 kr. pr. passager er blandt de højeste i Europa, og Københavns Lufthavne har ikke fremlagt beviser for, at beregningen af PRM-afgiften, forudsætningerne for budgettet og det efterfølgende regnskab opfylder kravet om transparens. Der har på intet tidspunkt været åbenhed omkring beregningen af PRM-afgiften. Regnskabet for perioden juli 2008 til juli 2009 indeholder ikke en redegørelse for de bagvedliggende beregninger, som er nødvendige for at opfylde kravet om transparens. Eksempelvis er det udokumenteret, hvorledes beløbet på 1.800.000 kr. til administration er udregnet. Det er ligeledes udokumenteret, at der er afholdt de anlægsinvesteringer, der fremgår af regnskabet. Der er heller ikke hjemmel for anvendelse af den aeronautiske WACC på 9,02 %. Det er i strid med præambelen til PRM-forordningen at beregne et afkast af omkostningerne til PRM.

Ved vurdering af afgiftens rimelighed må det tillægges betydning, at der i aftalen mellem Falck og Københavns Lufthavne er indeholdt væsentlige betalinger til lufthavnen, for eksempel til leje af lokaler og leje af garderober.

Hvis landsretten måtte finde, at Københavns Lufthavne er berettiget til at opkræve PRM-afgiften trods takstafalen, må tilsidesættelse af bestemmelserne i forordningens artikel 8, stk. 4, medføre, at Københavns Lufthavne ikke er berettiget til at opkræve afgiften hverken helt eller delvist. I øvrigt bestrides rentepåstanden, idet forfaldstidspunkterne ikke er fastsat i forvejen. Rente kan derfor først anerkendes 30 dage efter fakturadato.

Retten's begrundelse og resultat

Ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1107/2006 (PRM-forordningen) blev ansvaret for at yde bistand i lufthavne til handicappede og bevægelseshæmmede personer henlagt til lufthavnene. Det fremgår af forordningens præambel, betragtning 8, at bistanden bør finansieres på en sådan måde, at byrderne fordeles lige mellem alle passagerer, og at

den bedste finansieringsmåde antagelig er at pålægge hvert flyselskab, der benytter en lufthavn, en afgift i forhold til antallet af passagerer, som dets fly befordrer til eller fra lufthavnen. I forordningens artikel 8, stk. 1 og 3, er det i overensstemmelse hermed fastsat, at bistanden skal ydes uden yderligere omkostninger for handicappede og bevægelseshæmmede, og at lufthavnen kan opkræve en særlig afgift til finansiering af bistanden.

Kan Københavns Lufthavne opkræve PRM-afgift i 2006-2008 takstaftalens løbetid?

Spørgsmålet er, om bestemmelserne i takstaftalen 2006-2008 mellem Københavns Lufthavne og luftfartsselskaberne afskærer Københavns Lufthavne fra at afkræve SAS en afgift til dækning af lufthavnens udgifter til assistance til handicappede og bevægelseshæmmede personer i den periode, som takstaftalen for 2006-2008 regulerer.

I denne forbindelse kan det lægges til grund, at det frem til det tidspunkt da PRM-forordningens bestemmelser om bistand til bevægelseshæmmede og handicappede fik virkning – den 26. juli 2008 – var de enkelte luftfartsselskaber, som havde varetaget og finansieret denne opgave. Det kan endvidere efter bevisførelsen lægges til grund, at Kommissionens forslag til PRM-forordningen, fremsat den 16. februar 2005, blev sendt i høring hos sagens parter i marts 2005, men ikke blev omtalt under forhandlingerne mellem Københavns Lufthavne og luftfartsselskaberne i 2005 om en ny takstaftale for 2006-2008.

De personer, der deltog i forhandlingerne, har under denne sag afgivet forskellige forklaringer om parternes forudsætninger for forhandlingerne og forståelse af takstaftalens rækkevidde. Direktør **Person 3**, SAS, har forklaret, at det klart blev tilkendegivet, at det for SAS var afgørende, at Københavns Lufthavne i den kommende aftaleperiode ikke rejste krav om betaling af nye afgifter mv., og at man med aftalen ville ”lægge låg på” lufthavnens muligheder for at opkræve en hvilken som helst form for ny omkostning eller afgift. Daværende vicedirektør **Person 11**, Københavns Lufthavne, har forklaret, at de mulige udgifter til PRM-assistance ikke indgik i forhandlingerne, og at lufthavnen henset til den betydelige usikkerhed vedrørende PRM-assistancens karakter og udgifterne hermed ville have afvist at bære det økonomiske ansvar for dette. Daværende økonomidirektør **Person 2**, Københavns Lufthavne, har samstemmende hermed forklaret, at reguleringsbestemmelserne i aftalen alene tog sigte på de ydelser, som

lufthavnen leverede i henhold til aftalen, og at udgifter til PRM-assistance ikke blev omtalt under forhandlingerne.

Hverken de fremlagte indkaldelser, oplæg og referater fra forhandlingerne om 2006-2008 takstaftalen eller parternes korrespondance under forhandlingerne indeholder omtale af PRM-forordningen, eller hvorledes der skulle forholdes med lufthavnens eventuelle udgifter vedrørende assistance til handicappede eller bevægelseshæmmede passagerer. Ved takstaftalen for 2006-2008 videreførte man den indtil da gældende takststruktur med start-, passager- og opholdsafgifter samt handlingafgift. Udover dette indførte man ved takstaftalen for 2006-2008 en securityafgift. Takstaftalen indeholdt tillige bestemmelser om takstniveauet og i pkt. 7-9 bestemmelser om adgangen til at regulere aftalen.

SAS har for det første gjort gældende, at takstaftalens pkt. 7 afskærer Københavns Lufthavne fra at opkræve PRM-afgift i takstaftalens løbetid. Ved aftalens pkt. 7 fraskriver Københavns Lufthavne sig den i Trafikministeriets reguleringsmodel angivne adgang til at søge om særskilt takstforhøjelse som følge af myndighedskrav. Efter det for landsretten foreliggende om den dagældende reguleringsmodel må det lægges til grund, at denne med hjemmel i den dagældende § 71 i luftfartsloven angik regulering af start-, passager- og opholdsafgifter, men ikke andre typer af afgifter. Indførelse af en ny særskilt afgift til dækning af lufthavnens dokumenterede udgifter til assistance til handicappede og bevægelseshæmmede passagerer kan derfor ikke anses omfattet af takstaftalens pkt. 7.

SAS har dernæst gjort gældende, at 2006-2008 takstaftalens pkt. 8 afskærer Københavns Lufthavne fra at opkræve PRM-afgift i takstaftalens løbetid. Ved aftalens pkt. 8 bestemmes det blandt andet, at niveauet for handling-afgiften i det hele opretholdes uændret i aftalens gyldighedsperiode. Handlingafgiften blev efter det for landsretten oplyste indført som en særskilt betaling for handlingselskabernes – og dermed indirekte luftfartsselskabernes – benyttelse af lufthavnens bagagesorteringsanlæg. Landsretten finder, at der ikke er grundlag for at karakterisere lufthavnens senere tilkomne udgifter vedrørende assistance til handicappede og bevægelseshæmmede passagerer som en sådan handlingydelse, der kan honoreres over handlingafgiften.

SAS har endeligt gjort gældende, at takstaftalens pkt. 9 afskærer Københavns Lufthavne fra at opkræve PRM-afgift i takstaftalens løbetid. Ved aftalens pkt. 9 er det anført, at ”ovennævnte takster og afgifter reguleres ikke i øvrigt i perioden, ligesom der ikke

indføres nye eller forhøjede afgifter, takster, gebyrer, betalinger eller lignende, medmindre disse udgør betaling for ydelser, som er selskabsspecifikke og ikke kan anses at være omfattet af CPH's standardydelser for Københavns Lufthavn".

Hertil bemærkes, at takstaftalerne for 2000-2002, 2003-2005 og 2006-2008 alle indeholdt en bestemmelse, hvorefter "ovennævnte takster og afgifter" ikke måtte reguleres i perioden, ligesom der ikke måtte indføres nye eller forhøjede afgifter, takster, gebyrer, betalinger eller lignende, medmindre disse udgjorde betaling for ydelser, som var selskabsspecifikke og ikke kunne anses for at være omfattet af Københavns Lufthavns standardydelser.

Landsretten finder efter bestemmelsens ordlyd og tilblivelseshistorie samt de afgivne forklaringer om parternes drøftelser i forbindelse med forhandlingerne om 2006-2008 takstaftalen, at reguleringsbestemmelsen i pkt. 9 må fortolkes som værende knyttet til de ydelser, som Københavns Lufthavne skulle levere i henhold til takstaftalen, således at bestemmelsen indebærer, at der ikke må indføres nye afgifter mv., og at der ikke kan gennemføres yderligere opkrævninger for så vidt angår de ydelser, der danner grundlag for opkrævning af start-, passager-, og opholdsafgifterne, handling-afgiften samt security-afgiften. Denne forståelse støttes tillige af formuleringen af Letter of Intent af 21. november 2005, hvorefter Københavns Lufthavne ikke måtte søge kompensation for de økonomiske indrømmelser, der var en del af takstaftalen, gennem afgiftspålæggelse eller lignende over for andre lufthavnsbaserede virksomheder.

Bestemmelsen i takstaftalens pkt. 9 må derfor fortolkes således, at den ikke regulerer, hvorledes der skal forholdes med betalingen for ydelser, der ikke var en del af Københavns Lufthavns ydelser efter 2006-2008 takstaftalen.

Landsretten finder derfor samlet, at bestemmelserne i takstaftalen fra 2006-2008 ikke afskærer Københavns Lufthavne fra – i overensstemmelse med forordningens bestemmelser herom – at opkræve betaling for den ydede PRM-bistand i 2006-2008 takstaftalens løbetid.

Afgiftens opgørelse

SAS har gjort gældende, at Københavns Lufthavne ikke har godtgjort, at PRM-afgiften er i overensstemmelse med PRM-forordningens art. 8, hvoraf det blandt andet følger, at den

opkrævede afgift skal være rimelig, omkostningsrelateret, gennemsigtig og fastsat af lufthavnen i samarbejde med lufthavnens brugere. Københavns Lufthavne har bestridt dette.

Det fremgår af forordningens artikel 8, stk. 3 og 4, at lufthavnen må opkræve en særlig afgift til finansiering af bistanden, og at denne særlige afgift skal være rimelig, omkostningsrelateret, gennemsigtig og fastsat af lufthavnen i samarbejde med lufthavnsbrugerne. Efter stk. 5 skal lufthavnen adskille regnskabet over dets aktiviteter i forbindelse med PRM-bistanden fra regnskaber over dets øvrige aktiviteter i overensstemmelse med almindelig handelspraksis.

Forordningen indeholder ikke nærmere anvisninger vedrørende fastsættelse af afgiften udover, at det i præambelens betragtning 9 er anført, at gebyrerne skal svare til den bistand, der ydes, og at gebyrerne ikke må anvendes til finansiering af andre af lufthavnens aktiviteter. Forordningen fastlægger således blandt andet ikke, hvilke regnskabsmæssige principper der kan danne grundlag for beregning af afgiften. Kommissionen har i ”Commission Staff Working Document. Interpretative Guidelines on the application of Regulation (EC) N 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the right of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air” af 11. juni 2012 anført, at afgiften fastsættes efter høring af luftfartsselskaberne, men at den endelige beslutningskompetence tilkommer lufthavnen. Det fremgår endvidere, at forordningen tillader, at lufthavnen som et element ved beregningen af afgiften må inddrage forrentning af den investerede kapital.

Efter bevisførelsen, herunder navnlig forklaringerne i sagen og de fremlagte mødereferater fra møder mellem lufthavnen og luftfartsselskaberne, finder landsretten ikke grundlag for at antage, at Københavns Lufthavne ikke i tilstrækkelig grad har inddraget luftfartsselskaberne ved fastsættelse af afgiften. Det bemærkes herved, at luftfartsselskaberne var involveret ved fastsættelse af omfanget og kvaliteten af PRM-bistanden, hvilket har afgørende betydning for de samlede omkostninger ved serviceydelsen, og at luftfartsselskaberne løbende blev holdt orienteret om udbuddet af opgaven og den efterfølgende budgettering. Det bemærkes endvidere, at de nærmere forhold omkring finansiering af PRM-bistanden blev meddelt til luftfartsselskaberne ved Københavns Lufthavnens brev af 23. maj 2008.

Københavns Lufthavne fremlægger hvert år et særligt regnskab for PRM-afgiften, der således holdes adskilt fra lufthavnens øvrige aktiviteter. Af regnskabet for perioden 26. juli 2008 til den 31. juli 2009 fremgår bl.a., at en meget betydelig del af udgifterne udgøres af vederlaget til den eksterne serviceleverandør, Falck.

Landsretten finder ikke grundlag for at antage, at udgiften til Falck er sammensat på en måde, der er uforenelig med forordningens bestemmelse om, at afgiften, der opkræves luftfartsselskaberne, skal være omkostningsorienteret. Det bemærkes herved, at det ikke er dokumenteret, at de ydelser – herunder vedrørende leje af lokaler og garderober – som Falck aftager fra Københavns Lufthavne, ikke er prissat på sædvanlige markedsvilkår. Endvidere er det efter bevisførelsen ikke godtgjort, at årsregnskabet ikke bygger på almindelige regnskabsmæssige principper. I den forbindelse bemærkes, at det efter forordningen er tilladt at lade forrentning af kapital indgå som et element ved beregning af afgiften, og at det ikke er godtgjort, at den konkret beregnede forrentning er urimelig. På denne baggrund er der ikke grundlag for at anse den opkrævede afgift på 5,88 kr. pr. passager for urimelig.

Der er herefter ikke grundlag for at anse regnskabet for at være i strid med forordningens bestemmelser om fastsættelse af en rimelig, omkostningsrelateret og gennemsigtig afgift.

Københavns Lufthavnes påstand tages derfor til følge med renter som påstået, idet det bemærkes, at forfaldstiden må anses for at være fastsat i forvejen, jf. rentelovens § 3, stk. 1.

Efter sagens resultat skal SAS betale sagsomkostninger til Københavns Lufthavne med i alt 700.000 kr. Beløbet omfatter 150.000 kr. til retsafgift og 550.000 kr. til udgifter til advokatbistand. Ved fastsættelsen af beløbet til dækning af udgifterne til advokatbistand er der ud over sagens værdi taget hensyn til hovedforhandlingens varighed samt sagens omfang og betydning.

Thi kendes for ret:

SAS Scandinavian Airlines Danmark A/S skal til Københavns Lufthavne A/S betale 18.398.661,10 kr. med tillæg af rente efter renteloven af 451.830,96 kr. fra den 22. august 2008, af 1.225.974,12 kr. fra den 2. september 2008, af 1.390.037,88 kr. fra den 18. september 2008, af 1.356.363,12 kr. fra den 2. oktober 2008, af 1.384.992,84 kr. fra den

21. oktober 2008, af 1.357.262,76 kr. fra den 3. november 2008, af 1.287.561,24 kr. fra den 19. november 2008, af 1.129.512,72 kr. fra den 4. december 2008, af 1.100.489,04 kr. fra den 19. december 2008, af 1.069.401,48 kr. fra den 1. januar 2009, af 799.750,56 kr. fra den 20. januar 2009, af 891.537,36 kr. fra den 5. februar 2009, af 972.216,84 kr. fra den 18. februar 2009, af 1.013.482,68 kr. fra den 5. marts 2009, af 825.940,08 kr. fra den 19. marts 2009, af 1.003.369,08 kr. fra den 3. april 2009 og af 1.138.938,36 kr. fra den 17. april 2009.

I sagsomkostninger for landsretten skal SAS Scandinavian Airlines Danmark A/S betale 700.000 kr. til Københavns Lufthavne A/S.

Det idømte skal betales inden 14 dage efter denne doms afsigelse.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.

(Sign.)

Udskriftens rigtighed bekræftes. Østre Landsret, den

51 FEB. 2013

Anonymiseret

Sektionsleder