

## Forslag

til

### Lov om Københavns Lufthavnsvæsen.

Fremsat den 27. maj 1970 af *ministeren for offentlige arbejder*.

§ 1. Der oprettes under ministeriet for offentlige arbejder en statsvirksomhed, kaldet Københavns Lufthavnsvæsen, hvis formål skal være at anlægge, udbygge og drive offentlige lufthavne indenfor den storkøbenhavnske region, omfattende København og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter. Virksomheden kan tillige på vedkommende ejeres vegne og for deres regning anlægge og administrere private flyvepladser i den storkøbenhavnske region.

Stk. 2. Københavns Lufthavnsvæsen indtræder i alle statens luftfartsvæsens rettigheder og forpligtelser vedrørende Københavns lufthavn, Kastrup, og Københavns lufthavn, Vest.

Stk. 3. De for luftfarten etablerede hjælpetjenester i form af flyveledertjeneste, flyvevejrtjeneste og flyveradiotjeneste forbliver under statens luftfartsvæsen, medmindre ministeren for offentlige arbejder bestemmer, at de pågældende tjenester delvis overføres til Københavns Lufthavnsvæsen, eller ministeren bestemmer, at tjenesterne skal overgå til selvstændig forvaltning.

§ 2. Når endelig beslutning om gennemførelse af anlægget af Københavns lufthavn, Saltholm, måtte blive truffet, påhviler det Københavns Lufthavnsvæsen som bygherre at forestå den etapevise gennemførelse af lufthavnsanlæggene m. v. i overensstemmelse med den som grundlag for en sådan beslutning udarbejdede investerings- og finansieringsplan.

Min. f. off. arb. j. nr. G. 22-10-26.

Stk. 2. Københavns Lufthavnsvæsen kan efter forhandling med finansministeren optage udenlandske og indenlandske lån til finansiering af den i investeringsplanen forudsatte anlægsvirksomhed. De beløbsmæssige rammer for denne låneoptagelse fastlægges ved anlægsloven for Københavns lufthavn, Saltholm.

§ 3. Driften af de offentlige lufthavnsanlæg skal ske efter forretningsmæssige principper, og Københavns Lufthavnsvæsen skal efter forudgående godkendelse af folketingets finansudvalg fastsætte benyttelsesafgifter af en sådan størrelse, at der opnås dækning af samtlige løbende driftsomkostninger og kapitalomkostninger, samt fremskaffes de for finansieringen af investeringerne i lufthavnene nødvendige selvfinansieringsbidrag.

§ 4. Den daglige ledelse af Københavns Lufthavnsvæsen forestås af en direktør, der udnævnes af Kongen efter indstilling fra ministeren for offentlige arbejder.

Stk. 2. Til bistand for direktøren oprettes et lufthavnsrepræsentantskab på 9 medlemmer, der er rådgivende i spørgsmål vedrørende Københavns Lufthavnsvæsen af indgribende betydning eller stor økonomisk rækkevidde.

Stk. 3. Lufthavnsrepræsentantskabets medlemmer beskikkes af ministeren for offentlige arbejder for en periode på 5 år ad gangen. Et af medlemmerne beskikkes af ministeren som formand for repræsentantskabet. Af repræsentantskabets medlemmer

beskikkes 3 efter indstilling af tjenestemand-, funktionær- og arbejderorganisationerne under Københavns Lufthavnsvæsen og 2 efter indstilling af de af ministeren dertil udpegede rute- og charterluftfartsselskaber.

*Stk. 4.* De nærmere regler for lufthavnrepræsentantskabets virksomhed, for direktørens kompetence og Københavns Lufthavnsvæsens organisation fastsættes i en styrelsesvedtægt. Vedtægten og senere ændringer heri skal godkendes af ministeren for offentlige arbejder.

§ 5. Årsregnskabet opstilles efter nærmere af ministeren for offentlige arbejder fastsatte regler og på grundlag af et af ministeren godkendt regnskabsreglement.

*Stk. 2.* Ved udgangen af hvert finansår afgives en beretning for virksomheden.

§ 6. Københavns Lufthavnsvæsen er ikke omfattet af loven om statens bygningsvæsen.

§ 7. Denne lov træder i kraft den 1. april 1971.

### Bemærkninger til lovforslaget.

Ved § 2 i lov nr. 166 af 30. april 1969 om placeringen af en ny Københavns lufthavn blev det bestemt, at programplanen for anlæg af første etape af en storlufthavn på Saltholm skal „suppleres med forslag til organisationsform og finansieringsgrundlag for anlægsarbejderne samt med forslag til den fremtidige driftsform for såvel storlufthavnen som Københavns lufthavn, Kastrup.“ I bemærkningerne til det til grund for loven liggende lovforslag er det anført, at spørgsmålet om en vidtgående integration i teknisk, operativ og økonomisk henseende af de to lufthavne „må nærmere undersøges, og der bør udarbejdes alternative forslag for drifts- og organisationsform for de to lufthavne med et specificeret, fælles finansieringsgrundlag.“ Arbejdet hermed er af ministeren for offentlige arbejder under 1. maj 1969 overdraget til „Planlægnings- og anlægsudvalget vedrørende Københavns lufthavn“ og har her været henvist til en særlig arbejdsgruppe, hvori også repræsentanter for alle interesserede personaleorganisationer har deltaget. Arbejdsgruppen har belyst tre løsninger, nemlig dels formen „statsejet, offentlig korporation“, der er den form, hvorunder de statsejede internationale lufthavne i Storbritannien drives, dels en aktieselskabsform, hvor staten ejer hele aktiekapitalen eller i det mindste en aktiemajoritet, der sikrer indflydelse på den langsigtede lufthavnspolitik, dels endelig en statsvirksomhedsform, men med sådanne modifikationer i forhold til, hvad der hidtil har været gældende for statslufthavne som „§ 2-virksomheder“, at der sikredes en øget dispositionsfrihed for lufthavnsledelsen.

Ved valget af driftsformen for de københavnske lufthavne er der i overensstemmelse med

redegørelsen fra den nævnte arbejdsgruppe taget hensyn til,

at en anlægsvirksomhed af det omfang, der her er tale om, bør henlægges til en særlig virksomhed, frem for at der gennemføres en væsentlig udbygning af luftfartsdirektoratet og ministeriets departement,

at anlægsvirksomheden og driften af økonomiske grunde bør koncentreres under samme myndighed,

at en finansiering af anlæggene uden om statsbudgettet ikke ville løse det realøkonomiske problem, der er forbundet med anlæg af en storlufthavn, og

at virksomheden med hensyn til den penge-mæssige finansiering af anlægsarbejderne formentlig ville være bedre stillet som særlig statsvirksomhed end som et selskab.

Ud fra disse forudsætninger har man fundet det rigtigst, at Københavns lufthavne fremtidig drives som statsvirksomheder under finanslovens § 2, men med en mere frigjort stilling end det hidtil har været tilfældet for Københavns lufthavn, Kastrup. Herved findes også at være taget størst hensyn til personaleinteresserne.

Det er endvidere fundet mest hensigtsmæssigt, at det i § 2 i lov nr. 166 af 30. april 1969 fastsatte lovforslag om påbegyndelse af anlægget af en storlufthavn på Saltholm opdeles i to lovforslag, hvoraf nærværende forslag udgør det første, omhandlende hvilken myndighed der bør have dels bygherreansvaret for den fremtidige anlægsvirksomhed i Københavns lufthavne — fortrinsvis i Kastrup og på Saltholm — dels ansvaret for den integrerede drift af de to lufthavne.

Det andet lovforslag, der beror på lufthavnsinvesteringernes indpasning i prioriteringen af de fremtidige store trafikprojekter, vil omhandle bl. a. udformning af anlæggene og tidspunktet for disses påbegyndelse.

#### *Til § 1.*

Med forslaget om oprettelse af Københavns Lufthavnsvæsen som en ny statsvirksomhed vil det blive nødvendigt at foretage en udskillelse af lufthavnsvirksomheden i det storkøbenhavnske område fra statslufthavnene og at beskrive de funktioner under statens luftfartsvæsens og ministeriet for offentlige arbejds nuværende administration, som skal overføres til den nye institution. De øvrige statslufthavne under finanslovens § 2.05. forbliver under luftfartsvæsenets administration, indtil de i overensstemmelse med planerne herom måtte overgå i kommunalt regi. Ved beskrivelsen af Københavns Lufthavnsvæsens funktionsområde er det forudsat, at der kan træffes aftale om at lade ikke-statslige lufthavne i Københavnsområdet, f. eks. Skovlunde flyveplads, administrere gennem Københavns Lufthavnsvæsen på de vilkår, hvorom der kan opnås enighed med staten. Det kan i denne forbindelse også tænkes, enten at Københavns Lufthavnsvæsen påtager sig at anlægge nye lufthavne for småflyvningen mod godtgørelse af anlægsudgifterne fra vedkommende kommuner, eller at Københavns Lufthavnsvæsen for ejerens regning forestår driften af sådanne lufthavne indenfor regionen, hvorved helhedssynspunkter for trafikens afvikling bedre kan tilgodeses. Det er dog ved lovforslagets udarbejdelse forudsat, at Københavns Lufthavnsvæsen anlægger og driver de aflastningslufthavne i regionen, som bliver nødvendige for at sikre en økonomisk trafikafvikling på hovedlufthavnene. Den planlagte lufthavn, Vest, ved Tune og en senere påtænkt lufthavn, Nord, i Nordsjælland, agtes derfor anlagt som statslufthavne.

Eftersom den organisatoriske opbygning af den nye institution kræver nogen forberedelse, er det forudsat, at virksomheden først etableres pr. 1. april 1971. Herved bliver der fornøden tid til at optage de tilsagte forhandlinger med vedkommende personaleorganisationer om problemer i forbindelse med personalets overførelse fra statens luftfartsvæsen, om den organisatoriske opbygning af den nye virksomhed og om den fremtidige personalepolitik, ligesom der bliver tid til at gennemgå luftfartsdirektoratets bemanding og organisation, der må tages op til revision, når

størstedelen af funktionerne på planlægnings- og anlægsområdet overføres til Københavns Lufthavnsvæsen. Derimod findes det rationelt, at lade de luftfartshjælpetjenester, der almindeligvis betegnes sikringstjenesterne, omfattende flyveleder-, flyveradio- og flyvevejrtjeneste, forblive under statens luftfartsvæsen.

Da det først ved udarbejdelsen af forslag til anlægslov for Saltholm lufthavn vil være muligt at tage stilling til, hvorvidt Københavns Lufthavnsvæsen tillige skal være bygherre for det vejttunnelanlæg, der er påkrævet for at give Saltholm lufthavn forbindelse med Amager, er det i det foreliggende lovforslag forudsat, at Københavns Lufthavnsvæsen skal have bygherreansvaret for de anlæg m. v., som vil blive omfattet af den ved en senere anlægslov godkendte investerings- og finansieringsplan for Saltholm lufthavn.

Det skønnes imidlertid under alle omstændigheder rigtigt at holde tilbringersystemets økonomi regnskabsmæssigt adskilt fra lufthavnenes, og det forudsættes, at der for benyttelse bl. a. af den fremtidige lufthavnstunnel mellem Amager og Saltholm skal opkræves afgifter af trafikanterne. Sådanne afgifter skal i det mindste fastsættes på et niveau, hvorved der sikres fuld omkostningsdækning for tunnelomkostningerne, men afgifterne må tillige påregnes benyttet som redskab til regulering af den individuelle og kollektive tilbringertrafik.

Da Københavns Lufthavnsvæsen foreslås etableret som statsvirksomhed under finanslovens § 2, vil den regnskabsmæssige overførelse af Københavns lufthavne, Kastrup og Vest, til den nye virksomhed ikke volde problemer.

Med hensyn til antagelse og aflønning af personale må principielt følges de for andre statsinstitutioner gældende regler, men i betragtning af virksomhedens særlige opgaver er det nødvendigt, at der sikres den fornødne fleksibilitet i personalepolitikken, og bl. a. herom vil der blive optaget forhandlinger med vedkommende personaleorganisationer og med ministeriet for statens lønnings- og pensionsvæsen.

#### *Til §§ 2 og 3.*

Der lægges afgørende vægt på, at det kommercielle element i den nye institution ikke får denne til at gå på akkord med luftfartens sikkerhedskrav. Da de sikkerhedsmæssige aspekter i forbindelse med luftfarten forbliver under statens luftfartsvæsen, skal Københavns Lufthavnsvæsen derfor også i denne henseende på linje med alle ikke-statsejede lufthavne være under luftfartsdirektora-

tets tilsyn i overensstemmelse med hidtidig praksis. På samme måde vil lufthavnene i støjmæssig henseende være underkastet ministeriet for offentlige arbejders forskrifter, der bl. a. skal sikre, at benyttelsen af Saltholm lufthavn ikke forårsager uacceptabel støj for befolkningen hverken på den danske eller på den svenske side af Øresund. At dette bør ske i samarbejde med Københavns Lufthavnsvæsen siger sig selv, idet alle former for trafikrestriktioner eller -reguleringer vil have kapacitetsnedsættende virkning og dermed vil kunne påvirke driftsøkonomien såvel for lufthavne som for luftfartsselskaber føleligt.

For at sikre folketingets indseende med takst-udviklingen foreslås det, at folketingets finansudvalg skal godkende afgifterne for benyttelse af Københavns lufthavne. Ifølge § 71 i lov om luftfart, jfr. lovbekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969, har ministeren for offentlige arbejder kompetencen til at fastsætte afgifter for benyttelse af flyvepladser m. v. Denne bestemmelse vil blive søgt ændret i overensstemmelse med nærværende forslag. Afgifterne skal fastsættes på et kommercielt betinget niveau og i overensstemmelse med almindelige trafikpolitiske synspunkter. En kommerciel drift må betinge, at lufthavnene direkte gennem et driftsoverskud sættes i stand til at skabe et sundt grundlag for finansiering af investeringerne. Det er i øvrigt tanken, at statens omkostninger i forbindelse med sikringstjenesterne på lufthavnene skal refunderes af disse efter regning og i det omfang, de pågældende tjenester stilles til rådighed for landende og startende fly i Københavns lufthavne. Dette indebærer, at den del af sikringstjenesternes omkostninger, som alene har relation til tjenester, ydet f. eks. overflyvende trafik, må bæres af staten eller refunderes af luftfartsselskaberne gennem særlige afgifter.

For at Københavns Lufthavnsvæsen som en erhvervsdrivende virksomhed kan leve op til kravene om en kommerciel drift, er det som en nydannelse for statsvirksomheder foreslået at tillægge Københavns Lufthavnsvæsen en selvstændig adgang til at lånefinansiere sin anlægsvirksomhed. Lån til finansiering af anlæg i de københavnske lufthavne vil dog blive effektueret som andre statslån gennem finansministeriet.

Da omfanget af lufthavnsvæsenets behov for låneoptagelser først vil kunne opgøres i forbindelse med den endelige udarbejdelse af investerings- og finansieringsplanen, som vil danne grundlag for forslag til anlægslov for Saltholm lufthavn, vil udmålingen af lånebeløb først blive foretaget ved denne anlægslov.

Den resterende udbygning af Kastrup Lufthavn forudsættes ikke lånefinansieret, idet de hidtil udførte rentabilitetsberegninger viser, at investeringerne i Kastrup frem til 1985 vil kunne selvfinansieres fuldt ud.

#### Til § 4.

Den daglige forvaltning af Københavns Lufthavnsvæsen tænkes overladt til en direktør, der skal sortere direkte under ministeriet for offentlige arbejders departement. I øvrigt tænkes virksomhedens organisation opbygget med et hovedkontor, der varetager ledelsesfunktioner, medens lufthavnsadministrationerne i de enkelte lufthavne under virksomheden varetager de såkaldte linjefunktioner, hvilket indebærer, at der praktisk taget ikke skal ændres ved det funktionsområde, der er tillagt den eksisterende havneadministration i Kastrup lufthavn, så længe en ny storlufthavn ikke er kommet i drift. Dette udelukker ikke gennemførelse af ændringer i den øjeblikkelige organisatoriske opbygning af havneadministrationen, hvis effektivitets- og omkostningssyn motiverer dette.

Det bemærkes i denne forbindelse, at der ved havneadministrationen, Københavns lufthavn, pr. 1. juni 1969 var tjenstgørende i alt 143 tjenestemænd, 447 overenskomstansatte og 40 af kategorien „andet personale“.

Det primære formål med forslaget om oprettelse af Københavns Lufthavnsvæsen er at tilvejebringe en mere effektiv styrelsesform for de københavnske lufthavne med deres ganske særlige problemer i henseende til investeringsvolumen og finansieringsbehov. I et vist omfang vil den nye institution give anledning til meromkostninger i forhold til dagens situation, men i det væsentlige vil dette skyldes den forventede aktivitetsstigning, dels som følge af den almindelige trafikudvikling indenfor luftfarten, dels på grund af forberedelserne til den senere igangsættelse af meget omfattende lufthavnsbyggerier.

Uanset hvorledes de københavnske lufthavne placeres i det administrative system, og uanset hvorledes ledelsen af dem opbygges organisatorisk, vil fremtiden kræve en stadig udvidelse af personalestabten. I de af planlægnings- og anlægsudvalget vedrørende Københavns lufthavn udarbejdede kalkuler over Københavns Lufthavnsvæsenes driftsøkonomi frem til 1990 er det dog antaget, at de løbende driftsudgifter, hvoraf den væsentligste del er lønninger, kun vil vokse i samme takt som den relative stigning i operationstallet, der igen vil ligge på ca. halvdelen af stigningen i passagertallet. Meromkostningerne

## F. t. I. om Københavns Lufthavnsvæsen.

ved Københavns Lufthavnsvæsen vil derfor fortrinsvis skyldes etablering af ledelses- og planlægningsfunktioner, hvor bemanningen hidtil har været ganske utilstrækkelig, og ikke mindst opbygningen af et hovedkontors tekniske afdeling vil stille store krav til rekrutteringen i de nærmeste år. Efter de hidtidige erfaringer på lufthavnens anlægsområde kræves der under de tekniske funktioner til planlægning, projektering, styring og tilsyn 1 person for hver 1,5 mill. kr. anlægsbevilling, hvilket indebærer, at Københavns Lufthavnsvæsens tekniske afdeling i slutningen af 1970'erne må omfatte ca. 100 personer. Et så stort kvalificeret mandskab vil muligvis kun kunne fremskaffes i tide gennem erhvervelse af et mindre, rådgivende ingeniørfirma, der i de kommende år overtager flere og flere af Københavns lufthavns anlægsopgaver for i slutningen af 70'erne helt at udgøre et hovedkontors tekniske afdeling.

I øvrigt vil personalebehovet i hovedkontoret og dets organisatoriske opbygning bedst kunne opgøres i forbindelse med forslag til anlægslov for Saltholm lufthavn, ligesom det også først til den tid vil være muligt at opføre, hvor meget luftfartsdirektoratets anlægsafdeling, der i dag omfatter 43 personer til trods for, at anlægsbudgettet ligger på over 140 mill. kr. i indeværende finansår, kan reduceres således, at det alligevel bliver muligt på tilfredsstillende måde at klare anlægsopgaverne i de statslige provinslufthavne, indtil de måtte blive kommunaliseret, samt på Færøerne og i Grønland. Afgørende for denne reduktion er en stillingtagen til, hvilket ambitionsniveau der bør tilstræbes, herunder om luftfartsdirektoratet i langt højere grad end hidtil selv bør udføre sin projektering af anlægsarbejder.

Der foreslås til bistand for Københavns Lufthavnsvæsens ledelse etableret et sagkyndigt lufthavnsrepræsentantskab, der skal virke som rådgiver for direktøren i de vigtigste spørgsmål, der berører de københavnske lufthavne, herunder større og langsigtede investeringsplaner. Det må imidlertid tillige forudsættes, at virksomhedens årsregnskab og årsberetning, ændringer i styrelsesvedtægt og lignende, der forelægges ministeren til approbation, vil blive forelagt repræsentantskabet til udtalelse. Af hensyn til effektiviteten foreslås repræsentantskabet begrænset til 9 medlemmer. Heraf udpeger ministeren for offentlige arbejder formanden og 3 medlemmer, medens 3 beskikkes efter indstilling fra personaleorganisationerne under Københavns Lufthavnsvæsen, idet betingelserne for de enkelte organisatio-

ners repræsentation forhandles mellem ministeren for offentlige arbejder og de forhandlingsberettigede organisationer. De sidste 2 medlemmer af repræsentantskabet forudsættes udpeget af henholdsvis SAS og det største, nationale charterselskab, for tiden Sterling Airways A/S.

Da Københavns Lufthavnsvæsen ifølge § 1 er en institution under ministeriet for offentlige arbejder, følger det af sagens natur, at institutionens afgørelser kan indbringes for ministeren. Med hensyn til det kompetencemæssige forhold mellem luftfartsdirektoratet og Københavns Lufthavnsvæsen er det tanken at give nærmere regler i styrelsesvedtægten, og herunder at præcisere, at eventuelle uoverensstemmelser mellem de to styrelser afgøres af ministeren for offentlige arbejder. Det er derfor forudsat, at ministeren skal godkende styrelsesvedtægten. Han vil herved også få indsende med de store linjer i Københavns Lufthavnsvæsens organisationsplan.

*Til § 5.*

Som for andre statsvirksomheder optages Københavns Lufthavnsvæsens budget og regnskab på de årlige bevillingslove og på statsregnskabet. For at sikre den nødvendige dispositionsfrihed for en statslig erhvervsvirksomhed af Københavns Lufthavnsvæsens størrelse vil der på de årlige bevillingslove kun blive søgt optaget en samlet driftsudgiftsbevilling for Københavns lufthavne. Der forudsættes herved givet virksomheden fri adgang til at disponere indenfor den samlede bruttobevilling til driftsudgifter — gennem den såkaldte frigørelsesklausul — men der må også gives adgang til at overskride bruttobevillingen i det omfang, der foreligger en uforudset aktivitetsstigning med deraf følgende merindtægter.

For så vidt angår de bevillingsmæssige problemer i forbindelse med anlægsudgifterne, forudsættes der indenfor rammerne af en langsigtet anlægsplan, der optages i anmærkningerne til de årlige finanslovsforslag, givet virksomheden en udstrakt adgang til omdisponering indenfor en samlet årlig bevillingsramme, idet væsentlige ændringer i forhold til budgettet og den flerårige anlægsplan vil blive forelagt bevillingsmyndighederne til godkendelse. Af hensyn til den ønskelige smidighed i tilrettelæggelsen af anlægsopgaverne forudsættes der givet virksomheden adgang til genbevilling af ikke forbrugte beløb, der er bevilget til konkret udformede projekter. Væsentlige genbevillinger vil dog altid forudgående være at forelægge for bevillingsmyndighederne.

Ud over det på statsregnskabet optagne årsregnskab for Københavns Lufthavnsvæsen er det tanken, at virksomheden skal udarbejde et specificeret, internt regnskab med tilhørende virksomhedsberetning, indeholdende bl. a. økonomiske analyser, statistiske oplysninger og prognoser.

*Til § 6.*

Under hensyn til den specielle karakter af de

bygninger, som lufthavnsvæsenet skal opføre, foreslås det, at Københavns Lufthavnsvæsen undtages fra den centrale statslige byggeadministration i henhold til lov nr. 294 af 6. juli 1942 om statens bygningsvæsen, således at lufthavnsvæsenets byggesager alene administreres gennem Københavns Lufthavnsvæsen og eventuelt ministeriet for offentlige arbejder.