

# Stručný přehled ekonomické regulace provozovatelů letišť v Evropě

*Martin Iltis\**

## Úvod

Organizace provozovatelů letišť a přístup k rozvoji jejich podnikatelské činnosti se za posledních 25 let ve většině zemí světa dramaticky změnilo. Letiště dnes tvoří různorodou skupinu veřejnosti sloužících zařízení, z nichž mnohá byla částečně nebo zcela privatizována (Niemeier, 2009). Liberalizace odvětví letecké dopravy, jež zásadním způsobem zvýšila konkurenci mezi dopravci, klade vyšší nároky také na provozovatele letišť, kteří se – bez ohledu na to, zda jsou či nejsou vlastněni státem – ve stále větší míře přizpůsobují tržním podmínkám. S ohledem na jejich specifika (jedinečné umístění a tržní síla) mohou mít provozovatelé velkých mezinárodních letišť za určitých podmínek sklony zneužívat své výjimečné postavení na úkor zákazníků, především leteckých dopravců a cestujících. Provozování těchto letišť proto ve většině zemí podléhá více či méně formální ekonomické regulaci, jejímž cílem je zamezit možnému zneužívání monopolního postavení letiště a ochránit zájmy spotřebitelů.

Tento příspěvek shrnuje hlavní argumenty pro ekonomickou regulaci, ve stručnosti představuje a hodnotí základní formy regulace a předkládá zjednodušený přehled o konkrétních způsobech regulace používaných v současnosti na nejvýznamnějších evropských letištích. Na závěr je diskutován vztah mezi regulatorním rámcem a hodnotou provozovatele letiště s přihlédnutím k současnému stavu regulace v České republice a možnému vlivu na plánovanou privatizaci Letiště Praha.

## Důvody pro regulaci

Nejčastěji používaným praktickým argumentem pro regulaci provozovatelů letišť je skutečnost, že většina letišť nemá blízký substitut, neboť počet míst použitelných pro případnou výstavbu nového letiště je omezený (Forsyth, 1997). Je velmi nepravděpodobné, že by vedle existujícího leteckého uzlu bylo postaveno další letiště. Provozovatelé letišť tudíž mají de facto monopolní postavení vycházející z omezení daných územním plánem a požadavky na ochranu životního prostředí. Při poskytování služeb souvisejících s leteckou dopravou tak disponují nezanedbatelnou tržní silou, a proto by měli být regulováni (Niemeier, 2009). Teoretické argumenty pro regulaci provozovatelů letišť jsou založeny na všeobecné teorii tržních selhání, aplikované na energetické a infrastrukturní společnosti (viz např. Church – Ware, 2000). Letiště, resp. jejich provozovatelé, jsou na přímých spojích, které začínají nebo končí na daném letišti (angl. origin & destination traffic), přirozenými monopoly. Provozovatel letiště maximalizující zisk by za své služby v takovém případě požadoval ceny výrazně převyšující vynaložené náklady. Tržní síla přirozeného monopolu proto musí být omezena, a to buď veřejným vlastnictvím, nebo – v případě, že letiště vlastní nebo provozuje soukromý subjekt – regulátorem (Niemeier, 2009).

---

\* Ing. Martin Iltis, externí doktorand, Fakulta podnikohospodářská, Vysoká škola ekonomická v Praze

## Hlavní způsoby regulace

Ekonomická regulace provozovatelů letišť má nejčastěji formu určitých omezení cen za služby související s leteckým provozem (tzv. letecké výnosy, angl. aeronautical revenues) a někdy také s dalšími obchodními činnostmi (tzv. neletecké výnosy, angl. non-aeronautical revenues), které tyto subjekty provozují. Ceny za služby související s leteckým provozem mají především formu přistávacích poplatků, poplatků za odbavení cestujících, bezpečnostních příplatků apod. Přistávací poplatky jsou zpravidla závislé na hmotnosti letadla a jsou hrazeny jednotlivými leteckými společnostmi příslušnému provozovateli letiště. Služby související s dalšími obchodními činnostmi (neletecké výnosy provozovatele letiště) zahrnují mj. pronájem nemovitostí a reklamních ploch, parkovné atd.

Obecně lze vymezit čtyři základní formy cenové regulace (Thretheway, 2001):

- Regulaci zajišťující provozovateli minimální míru návratnosti,
- Regulaci zajišťující úhradu ospravedlnitelných nákladů,
- Regulaci stanovující maximální nárůsty cen,
- Intervenční regulaci.

Mezi další způsoby regulace patří samoregulace a regulace na smluvním základě (Thretheway, 2001). Vzhledem k nemožnosti jakéhokoli smluvního vztahu a priori postihnout nepředvídatelné skutečnosti nepovažují někteří ekonomové (Williamson, 1985) samoregulaci a regulaci na smluvním základě za plnohodnotné formy regulace srovnatelné s formálním regulatorním rámcem, jehož dodržování je sledováno a vynucováno nezávislým regulátorem.

### Regulace zajišťující minimální míru návratnosti

Regulace zajišťující minimální míru návratnosti (angl. rate of return regulation) byla tradičně používána u rozvodných a telekomunikačních společností. Tento způsob regulace umožňuje společnostem stanovovat ceny tak, aby celková návratnost na investovaný kapitál nepřekročila „spravedlivou“ míru návratnosti. Pokud nemůže společnost stanovit ceny příliš vysoko nad souvisejícími náklady, nemůže zneužít svého monopolního postavení.

Jedním z klíčových problémů této formy regulace je stanovení spravedlivé míry návratnosti, i když lze konstatovat, že po určitých počátečních diskusích dnes regulátoři na vyspělých trzích stanovují přiměřenou míru návratnosti na takové úrovni, která odráží obchodní riziko odvětví, zohledňuje kapitálovou strukturu regulovaných subjektů a zabezpečuje jim minimální rentabilitu nezbytnou pro zachování udržitelné výše investic (Thretheway, 2001). Sporným bodem regulace zajišťující minimální míru návratnosti zůstává stanovení nezbytného (přijatelného) rozsahu investic (Gillen, 2007). Mezi nedořešené problémy patří rovněž otázka, zda mají regulátoři při schvalování rozsahu investic vycházet z historických nebo reprodukčních nákladů a zda mají být nově uskutečněné investice zahrnovány do základu pro výpočet míry návratnosti na investovaný kapitál – žádný regulovaný subjekt nebude přirozeně riskovat, že po realizaci rozsáhlé investice regulátor nezbytnost takovéto investice zpochybní. V některých zemích proto musejí být kapitálové investice před jejich zahájením nejprve schváleny regulátorem a teprve potom mohou být realizovány. Postupy a pravidla pro výpočet rentability investovaného kapitálu stále nejsou jednotné, mezi jednotlivými zeměmi existují výrazné odlišnosti. Regulace založená na zajištění minimální míry návratnosti může motivovat provozovatele letiště k realizaci nepotřebných či nadměrných investic (Gillen – Niemeier, 2006). Převyšuje-li stanovená míra návratnosti skutečné náklady na kapitál provozovatele letiště, dosahuje regulovaný subjekt

dodatečného zisku za každou další (nehospodárně) vynaloženou jednotku kapitálu (Marques – Brochado, 2007). Regulované subjekty navíc vedou s regulátorem neustálý dialog, během něhož mu vysvětlují své názory často tak intenzivně, až se s jejich argumentací ztotožní a následně vydává stanoviska hájící spíše zájmy regulovaných subjektů než těch, které měla regulace podle původních představ ochraňovat. Z tohoto pohledu tak může být regulace založená na zajištění minimální míry návratnosti v konečném důsledku zcela neúčinná. Tato forma regulace je navíc časově i administrativně náročná, nepružná a drahá (Thretheway, 2001). Pokud by například chtěl provozovatel letiště provést jakoukoli úpravu ceny, musel by nejprve zpracovat a předložit regulátorovi ke schválení podrobnou žádost s patřičným odůvodněním, což je z praktického hlediska velmi komplikované.

### **Regulace zajišťující úhradu ospravedlnitelných nákladů**

Regulace založená na úhradě ospravedlnitelných nákladů byla v minulosti v hojně míře využívána pro letecké, železniční a jiné dopravní společnosti. Jejím základním principem je, že jakákoli úprava ceny a v některých případech také změny v poskytovaných službách (např. rozsah, kvalita apod.) podléhají schválení ze strany regulátora. Žádost o úpravu ceny musí být podložena příslušnou dokumentací prokazující oprávněnost požadavku regulovaného subjektu a je schválena pouze tehdy, je-li tento požadavek opodstatněný. Pokud by regulace zajišťující úhradu ospravedlnitelných nákladů nějakým způsobem explicitně ovlivňovala také ziskovost regulovaného subjektu (např. ve formě přiměřeného zisku ve vztahu k výši celkového investovaného kapitálu)<sup>1</sup>, velmi by se blížila regulaci zajišťující minimální míru návratnosti. V literatuře se tyto dva typy regulace často ztotožňují.

Zkušenosti s touto formou regulace však nejsou příliš pozitivní. Regulované subjekty byly v minulosti velmi často úspěšné při prosazování svých požadavků na zvyšování cen, ať už díky nadhodnocování nákladů nebo přemíře neefektivních či nepotřebných investic spojených s nárůstem nákladů, a to bez jakýchkoli skutečných omezení cen za poskytované služby. Regulace založená na úhradě ospravedlnitelných nákladů je proto považována za drahý a rigidní způsob regulace, který není schopen pružně reagovat na měnící se podmínky na trhu a který ve svém důsledku podporuje nákladově neefektivní (tj. drahé) dopravce (Thretheway, 2001).

### **Regulace stanovující maximální nárůsty cen**

Během posledních dvou desetiletí se objevily nové přístupy k ekonomické regulaci subjektů s monopolním postavením, jejichž cílem bylo snížit náklady spojené s procesem regulace a zároveň zachovat motivaci regulovaných subjektů k tomu, aby se chovaly efektivně z hlediska řízení jejich nákladové struktury (Gillen, 2007). Nejznámějším a nejrozšířenějším z těchto přístupů je regulace stanovující maximální nárůsty cen (angl. price cap regulation).

Regulace stanovující maximální nárůsty cen spočívá ve stanovení maximální cenových stropů pro služby poskytované provozovatelem letiště na určité předem definované regulační období. Tato forma regulace má dva klíčové vstupní parametry: vlastní cenový strop a vymezení výnosových položek, na něž se regulace vztahuje (tj. vymezení rozsahu regulace).

Cenový strop představuje maximální možné zvýšení ceny za služby poskytované regulovaným subjektem z důvodu nárůstu nákladů nebo zvýšení všeobecné cenové hladiny. Strop pro nárůst cen je obvykle nastaven na úrovni inflace snížené o očekávané zvýšení provozní efektivity regulovaného subjektu:

---

<sup>1</sup> Tato forma regulace se v současnosti v České republice používá ve veřejné autobusové dopravě.

$$\text{Cenový strop} = (CPI - X)\%, \quad (1)$$

kde  $CPI$  = index spotřebitelských cen<sup>2</sup>,  
 $X$  = očekávané zlepšení provozní produktivity.

Cenové stropy jsou zpravidla stanovovány na pětileté období, na jehož konci jsou vyhodnoceny ekonomické výsledky a činnost regulovaného subjektu a je stanoven nový cenový strop na další pětileté období. Tento postup výrazně snižuje zátěž regulovaných subjektů plynoucí z formálního regulatorního procesu. Regulovaný subjekt se během regulačního období může věnovat vlastní podnikatelské činnosti a v rámci cenového stropu nastavovat ceny podle vlastního uvážení (Thretheway, 2001).

Druhým klíčovým vstupním parametrem regulace stanovující maximální nárůsty cen je vymezení jejího rozsahu, tj. vymezení konkrétních výnosových položek provozovatele letiště, na něž se cenový strop vztahuje. Cenový strop bývá obvykle stanoven jako celkový průměrný povolený nárůst cen. Nepřekročí-li souhrnný průměrný růst cen regulovaných položek cenový strop, mohou být některé služby poskytovány za ceny vyšší. To dává provozovateli letiště značný stupeň volnosti při rozhodování o cenové politice bez nutnosti zásahů ze strany regulátora a současně umožňuje dlouhodobé změny v relativních cenách za jednotlivé služby nebo skupiny služeb (Thretheway, 2001).

Položky, na něž se vztahuje cenový strop, mohou zahrnovat buď všechny (angl. single till – „jednotná pokladna“) nebo pouze některé služby nabízené provozovatelem letiště (angl. multiple till, nejčastěji dual till – „oddělená pokladna“).

Princip jednotné pokladny znamená, že cenový strop se vztahuje jak na služby, které provozovatel letiště nabízí jako přirozený monopol, tak i na služby, při jejichž poskytování je vystaven konkurenčnímu tlaku. V takovém případě plynou přínosy dosažené zvýšením provozní efektivity v oblastech podléhajících konkurenčnímu tlaku (neletecké služby) uživatelům služeb poskytovaných provozovatelem letiště jako přirozeným monopolem (letecké služby). Nejkrajnější verzí jednotné pokladny je tzv. reziduální ocenění (angl. residual pricing), které zohledňuje náklady a výnosy všech činností vykonávaných provozovatelem letiště. Celkové provozní náklady (letecké i neletecké) jsou odečteny od neleteckých výnosů. Výsledný rozdíl, tzv. zbytkové náklady, je vydělen počtem odbavených letadel vyjádřeném ve standardizovaných měrných jednotkách (letištní poplatky nejčastěji závisí na maximální vzletové hmotnosti<sup>3</sup>), čímž se vypočte jednotková výše přistávacího poplatku. Použití reziduálního ocenění přenáší veškeré přínosy ze zlepšení provozní efektivity letiště na uživatele leteckých služeb. Provozovatel letiště tak k žádným zlepšením nemá ekonomickou motivaci (Thretheway, 2001).

Princip oddělené pokladny znamená, že cenový strop se vztahuje pouze na letecké výnosy a neumožňuje tak dotovat letecké služby z výnosů neleteckých služeb. Tento princip motivuje provozovatele k rozvoji neleteckých služeb poskytovaných na letišti a je vhodnějším modelem v situaci, kdy se největší evropská letiště potýkají s přetížením. Letečtí dopravci se k tomuto modelu přirozeně staví odmítavě, neboť ve srovnání s modelem jednotné pokladny vede za jinak stejných podmínek k vyšším přistávacím poplatkům.

Princip jednotné pokladny je doporučován Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO<sup>4</sup>), a je převažujícím principem používaným pro vymezení regulovaných výnosových

<sup>2</sup> Ve Velké Británii se používá index maloobchodních cen (RPI).

<sup>3</sup> Maximální vzletová hmotnost (maximum take-off weight, MTOW) – nejvyšší hmotnost letadla, při které vyhovuje předpisům způsobilosti pro vzlet.

<sup>4</sup> International Civil Aviation Organisation.

položek v rámci regulace stanovující maximální nárůsty cen v Evropě. Tento princip je však ve stále větší míře zpochybňován, třebaže distorze způsobené jeho použitím nejsou na všech letištích zřejmé, zejména je-li relativní podíl neleteckých výnosů na celkových výnosech provozovatele letiště méně významný. V roce 2000 byl na letišti v Hamburku poprvé zaveden cenový strop na principu oddělené pokladny. Princip oddělené pokladny se postupně rozšířil i na některá další německá letiště, avšak regulace stále vychází z výše ospravedlnitelných nákladů, včetně přiznaného přiměřeného zisku, což vede k vyšším cenám účtovaným provozovateli bez jakéhokoli zvýšení provozní efektivity (Niemeier, 2009). V roce 2001 byla regulace stanovující maximální nárůsty cen na principu oddělené pokladny zavedena na Maltě pro Malta International Airport a v roce 2006 v Maďarsku pro Budapest Airport. Pro budapešťské letiště byl stanoven cenový strop na principu oddělené pokladny pro roky 2006 – 2011 (Gillen, 2007). Letiště bylo v červnu 2005 privatizováno společností BAA (dnes Ferrovial), která za 1,255 mld. GBP získala téměř 75% podíl na hlasovacích právech<sup>5</sup> společnosti Budapest Airport Zrt. (provozovatel letiště), manažerskou smlouvu umožňující plnou kontrolu na 75 let a související movité věci. V květnu 2007 bylo letiště v Budapešti prodáno konsorciu vedenému společností Hochtief AirPort<sup>6</sup> za 1,9 mld. EUR (1,295 mld. GBP).

Vedle „základní“ verze regulace stanovující maximální nárůsty cen existuje ještě řada jejích variant (někdy nazývaných také hybridní cenové stropy), mezi něž patří např. srovnávací cenová regulace (angl. yardstick competition nebo benchmark regulation), automatické úpravy cen nebo regulace povolující úpravy cen v závislosti na vývoji určitých vymezených faktorů (angl. revenue sharing nebo sliding scale regulation). Srovnávací cenová regulace umožňuje nárůst cen tehdy, pokud takový nárůst odpovídá nárůstům cen na konkurenčním trhu – v případě letiště na jiných letištích, která regulátor považuje za srovnatelná. V některých zemích dochází k úpravám cen automaticky v případě, že dojde k objektivní změně v nákladové struktuře provozovatele. A konečně regulace povolující úpravy cen v závislosti na vývoji určitých vymezených faktorů (např. počtu odbavených cestujících) je založena na principu dělení přínosů, resp. újmy, mezi provozovatele a uživatele letiště podle předem stanoveného klíče (Thretheway, 2001).

Regulace stanovující maximální nárůsty cen dává regulovaným subjektům značnou volnost v jejich podnikání a motivuje je ke zlepšování výkonnosti a inovacím. Je-li regulovaný subjekt schopen zlepšit svou provozní efektivitu, nemusí snižovat ceny až do konce příslušného (pětiletého) regulačního období. Formální hodnotící proces umožňuje v případě potřeby zvýšit růst cen nad míru inflace tak, aby mohl provozovatel pokrýt náklady související s novými kapitálovými investicemi (Thretheway, 2001). Cenové stropy jsou stanoveny na začátku regulačního období. Regulovaný subjekt si může ponechat veškeré přínosy dosažené díky zvýšení provozní efektivity v průběhu regulačního období. Po skončení regulačního období jsou tyto přínosy přeneseny prostřednictvím nižších cen za služby na spotřebitele (Marques – Brochado, 2007). Pokud však existuje riziko svévolného (neodůvodněného) snížení cenového stropu pro následující regulační období, může vést regulace stanovující maximální nárůsty cen k nedostatečné míře investic ze strany provozovatelů letišť (Gillen – Niemeier, 2006). Nedílnou součástí tohoto způsobu regulace by měl být také systém průběžného sledování kvality nabízených služeb – provozovatel totiž může provozní efektivitu zvýšit nejen snížením provozních nákladů, ale také zmenšením rozsahu nebo zhoršením kvality poskytovaných služeb (Marques – Brochado, 2007).

---

<sup>5</sup> 75 % minus jeden hlas.

<sup>6</sup> Dalšími členy consorcia byly Caisse de Dépôt et Placement du Québec, GIC Special Investments a KfW.

Regulace stanovující maximální nárůsty cen se, navzdory původním tvrzení některých ekonomů (Thretheway, 2001 nebo Gilles, 2006), jeví jako poměrně nákladná – např. roční rozpočet britského Úřadu pro civilní letectví postupem času narůstal až na téměř 200 mil. EUR v roce 2007 (Marques – Brochado, 2007).

### **Intervenční regulace**

Intervenční regulace je založena na hrozbě regulatorního zásahu v případě, že regulovaný subjekt zneužije svého monopolního postavení nepřiměřeným zvýšením cen. Pravomoc zasáhnout má v takovém případě stát, který může svým rozhodnutím stanovit maximální výši ceny. K intervenci stát obvykle přistoupí pouze tehdy, pokud obdrží opodstatněnou stížnost na chování regulovaného subjektu. Tato forma regulace má určité nezanedbatelné přednosti: ani regulovaný subjekt, ani regulátor nenesou do okamžiku spuštění sankčního mechanismu žádné významné náklady. Regulovaný subjekt má značnou míru volnosti při stanovování cen a zároveň i motivaci ke zvyšování efektivity, protože veškerý dosažený přínos nebo alespoň jeho část může využít ve svůj prospěch. Intervenční regulace bývá obvykle spojena s opatřeními, jejichž smyslem je zabránit zneužívání státní intervence. Mezi tato opatření patří např. stanovení minimálních požadavků na obsah formální žádosti, které stěžovateli přináší určité nenulové náklady, povinnost stěžovatele uhradit náklady řízení v případě, že regulátor rozhodne ve prospěch regulovaného subjektu apod. (Thretheway, 2001).

### **Samoregulace**

Samoregulací se rozumí takové uspořádání, kdy se provozovatelé letišť řídí souborem pravidel přijatelných pro spotřebitele. Pokud se provozovatelé letišť v dané zemi chovají v souladu s těmito pravidly, spotřebitelé nezpochybňují případné změny cen a nevyvíjejí tlak na stát, který by vedl k zavedení formální regulace. Samoregulace představuje nejpružnější a nejméně nákladný způsob regulace (Thretheway, 2001). Příkladem samoregulace jsou doporučení pro stanovování cen služeb poskytovaných provozovateli letišť vypracovaná Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO) a Mezinárodní asociací provozovatelů letišť (ACI). Tato doporučení mj. také specifikují, že ceny za služby provozovatele letiště by měly být stanovovány na základě skutečných nákladů. Doporučení ICAO a ACI se staly všeobecně uznávanou konvencí ve většině zemí světa. Odchyly od těchto pravidel jsou výjimečné – pokud se některý provozovatel od těchto všeobecně uznávaných principů odchýlí, dostane se okamžitě pod soustředěný tlak ze strany dotčených dopravců.

Největším problémem samoregulace je definování takového souboru pravidel, který by byl přijatelný pro spotřebitele (dopravce, cestující), avšak který by zároveň zajistil provozovatelům letišť dostatečný manévrovací prostor pro každodenní řízení jejich podnikatelské činnosti a také dostatek zdrojů pro jejich udržitelný rozvoj. Má-li samoregulace účinně fungovat, je zapotřebí, aby se těmito pravidly podřídily všechny subjekty, které v odvětví působí (Thretheway, 2001).

### **Smluvní regulace**

Vztahy mezi provozovatelem letiště a spotřebiteli (dopravci i cestujícími) je možné upravit také na smluvním základě. Tento způsob „regulace“ připadá v úvahu tehdy, pokud má provozovatel malý počet zákazníků (dopravců). Tito zákazníci musejí být zároveň schopni a ochotni uzavřít s provozovatelem letiště dlouhodobou smlouvu (Thretheway, 2001). Letecké společnosti v praxi například často s provozovateli uzavírají dlouhodobé smlouvy na využití části nebo celého letištního terminálu. Za předpokladu, že smluvní vztah je projevem svobodné vůle smluvních stran, které jsou si vědomy všech svých práv a povinností ze

smlouvy vyplývajících, není nutné takové vztahy nijak regulovat. Tento způsob se v praxi nejčastěji uplatňuje mezi nízkonákladovými dopravci a provozovateli regionálních letišť.

### Současná praxe regulace evropských provozovatelů letišť

V roce 2007 přepravily letecké společnosti do a v rámci Evropské unie celkem 793 mil. cestujících. Největším evropským letištem bylo s téměř 68 mil. odbavenými cestujícími letiště London-Heathrow, následované letišti Paris-Charles de Gaulle, Frankfurt-Main, Madrid-Barajas a Amsterdam-Schiphol. Nejvytíženějšími leteckými spoji podle počtu přepravených cestujících byly: Madrid-Barajas – Barcelona (4,6 mil. cestujících), London-Heathrow – New York-JFK (2,8 mil.) a Roma-Fiumicino – Milano-Linate (2,5 mil.) (Eurostat, 2009). Vybrané provozní údaje největších evropských letišť zachycuje následující tabulka.

**Tab. 1: Pět největších letišť v Evropské unii (2007)**

Pořadí	Letiště	Země	Počet odbavených cestujících (mil.)	Počet letů (tis.)
1.	London-Heathrow	Velká Británie	67,9	476
2.	Paris-Charles de Gaulle	Francie	59,6	569
3.	Frankfurt-Main	Německo	53,9	485
4.	Madrid-Barajas	Španělsko	51,2	470
5.	Amsterdam-Schiphol	Nizozemí	47,8	444

Zdroj: Eurostat (2009)

Rozdíly v současné regulační praxi jednotlivých evropských zemí jsou značné. Zásadní odlišnosti existují i mezi pěti největšími letišti v Evropě – na každém z nich se uplatňuje rozdílná forma regulace. Používané způsoby regulace se často liší nejen v rámci jedné země, ale v některých případech dokonce i mezi jednotlivými letišti spravovanými jedním provozovatelem v jedné zemi. Nezávislý regulátor doposud existuje pouze ve Velké Británii, Nizozemí, Rakousku a Irsku (Niemeier, 2009). Německá letiště jsou regulována spolkovými zeměmi, které stále drží menšinové podíly v letištích ve Frankfurtu, Hamburku a Hannoveru (Müller et al., 2008). Letecké společnosti intenzivně lobbují za ustavení jednotného evropského regulátora, avšak prozatím bezúspěšně (Gillen, 2007).

Velká Británie byla jednou z prvních zemí, kde se výrazněji rozšířilo použití regulace stanovující maximální nárůsty cen, a to nejen pro provozovatele letišť, ale pro celou řadu dalších odvětví. Maximální nárůsty cen za služby provozovatelů letišť se používají od roku 1987, kdy byly privatizovány společnosti British Airports Authority (cenové stropy jsou od počátku stanovovány pro jednotlivá letiště, nikoli celou společnost) a Manchester Airports. Menší letiště ve Velké Británii podléhají intervenční regulaci: na základě stížnosti uživatele letiště nebo vládní iniciativy může dojít k použití regulace stanovující maximální nárůst cen. Maximální nárůsty cen jsou stanovovány na pětileté období, vždy na jeho začátku. Proces stanovení maximálních cenových nárůstů je veřejný – každá zúčastněná osoba může učinit vlastní prohlášení, uzná-li to za vhodné. Proces organizuje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (Competition Commission), jenž následně předkládá doporučení Úřadu pro civilní letectví (Civil Aviation Authority), který fakticky odpovídá za cenovou regulaci provozovatelů letišť. Cenový strop je stanoven na úrovni indexu maloobchodních cen (RPI) upraveného o očekávané zlepšení provozní efektivity provozovatele příslušného letiště. Zlepšení provozní efektivity v minulosti překračovalo míru inflace, což vedlo ke snižování letištních poplatků. Po vyhodnocení uplynulého pětiletého regulačního období mohou

provozovatelé mimořádně zvýšit ceny v případě, kdy dochází k realizaci významné investice, nebo pokud nastane nějaká nepředvídatelná okolnost. Pokud by např. byla naplánována výstavba nové vzletové a přistávací dráhy (VPD) nebo terminálu, povolil by Úřad pro civilní letectví příslušnému provozovateli zvýšit ceny tak, aby odrážely vyšší náklady související s provozem nových zařízení. Cenový strop se vztahuje pouze na poplatky za využití VPD a terminálů. Neletecké výnosy nejsou regulovány přímo, avšak při hodnocení uplynulého regulačního období jsou zohledněny při stanovování stropu pro letecké výnosy na následující období: pokud během předchozích pěti let vzrostly, budou odpovídajícím způsobem sníženy letecké výnosy (Thretheway, 2001).

Cenová regulace na letišti Paris-Charles de Gaulle je založena na principu cenových stropů. Základní parametry byly nastaveny před primární nabídkou akcí AdP<sup>7</sup> pro roky 2006 – 2010. Cenové změny jsou podmíněny plněním schváleného investičního programu a definovaných kvalitativních kritérií a zahledňují spravedlivou míru návratnosti na investovaný kapitál. Regulace obsahuje možnost vyvést některé neletecké výnosy (činnost související s provozem a pronájmem nemovitostí a další obchodní aktivity) ze současného systému jednotné pokladny v dalším regulačním období (2011 – 2015). Toto zúžení rozsahu regulace blíže k systému oddělené pokladny bylo ze strany AdP předloženo příslušným regulačním orgánům (DGAC a DGCCRF)<sup>8</sup>. Jednání o předloženém návrhu probíhají a k podpisu dohody na další pětileté období by mělo dojít do konce října 2010 (AdP, 2010).

Německý regulační rámec je ekonomicky regulací povolující úpravy cen v závislosti na vývoji určitých vymezených faktorů (angl. revenue sharing). Úprava výše poplatků závisí na nárůstu (poklesu) počtu odbavených cestujících v průběhu určitého časového období. V případě rozporů se použije regulace zajišťující úhradu ospravedlnitelných nákladů (minimální míru návratnosti) (Niemeier, 2009). Ekonomická regulace cen provozovatelů (největších) letišť v Německu je v kompetenci státních orgánů (čl. 43a zákona o národní letecké přepravě (LuftVZO)). Federální ministerstvo dopravy<sup>9</sup> vykonává dozor na celostátní úrovni, monitorování a schvalování cen za služby provozovatelů letišť se provádí na úrovni spolkových zemí. Poplatky na letišti Frankfurt-Main jsou schvalovány Ministerstvem hospodářství, dopravy a městského a územního rozvoje Hesenska (HMWVL) (Schulte, 2009)<sup>10</sup>. Pro roky 2002 – 2006 byla uzavřena dohoda mezi společností Fraport, provozovatelem letiště Frankfurt-Main, a leteckými společnostmi a následně také s HMWVL, upravující nárůsty cen letištních poplatků. Průměrná výše poplatků na cestujícího byla určena v závislosti na vzájemně odsouhlaseném očekávaném tempu růstu počtu odbavených cestujících. Společnost Fraport a letečtí dopravci se dohodli, že pokud bude dosaženo očekávaného nárůstu počtu odbavených cestujících, mohou být letištní poplatky zvýšeny v průměru o 2 %. V případě vyššího tempa růstu by se dopravci podíleli jednou třetinou na dodatečných výnosech prostřednictvím nižších letištních poplatků během následujícího regulačního období. V případě nižšího tempa růstu by byla jedna třetina poklesu výnosů kompenzována prostřednictvím vyšších letištních poplatků během následujícího regulačního období a zbývající dvě třetiny by musely být kompenzovány z neleteckých výnosů. Vzhledem k nejasnostem ohledně nákladů souvisejících s rozsáhlým investičním programem společnosti Fraport se smluvní strany dohodly, že další střednědobá smlouva nebude uzavřena. Od roku

---

<sup>7</sup> Aéroports de Paris.

<sup>8</sup> Úřad pro civilní letectví (Direction Générale de l'Aviation Civile) a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a ochranu spotřebitelů (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes).

<sup>9</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

<sup>10</sup> Analogicky funguje také regulace poplatků na letišti v Düsseldorfu.

2007 jsou proto letištní poplatky stanovovány po vzájemné konzultaci na jeden rok dopředu (Schulte, 2009).

Největším provozovatelem letišť ve Španělsku je společnost AENA<sup>11</sup>, která spravuje více než 40 letišť v zemi. AENA činí ve spolupráci se španělským Ministerstvem dopravy veškerá rozhodnutí týkající se provozu letišť, včetně investičních výdajů, cenových tarifů a přidělování slotů. Španělský Úřad pro civilní letectví v procesu stanovování poplatků nehraje žádnou roli. Výše letištních poplatků je v konečné fázi schvalována španělským parlamentem. Přestože by letištní poplatky měly odrážet celkové náklady všech letišť spravovaných společností AENA, v praxi tomu tak nebývá a jejich výše pouze kopíruje vývoj ostatních poplatků za veřejné služby. Ve skutečnosti výše poplatků všechny náklady obvykle ani nepokrývá a společnost AENA je proto ztrátová.

Regulace letiště Amsterdam-Schiphol se řídí nizozemským zákonem o civilním letectví z roku 2006. Poplatky za služby související s leteckou dopravou stanovuje provozovatel s ohledem na vynaložené náklady (včetně přiměřeného zisku umožňujícího další rozvoj letiště). Z ekonomického hlediska se proto jedná o regulaci zajišťující minimální míru návratnosti. Výše uznatelných nákladů vychází z alokačního vzorce schváleného nizozemským Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (NMa). Tarify musejí být nediskriminační a přiměřené. Dopravci, kteří s jejich výší nesouhlasí, mohou podat stížnost k NMa.

Ucelený přehled současné regulatorní praxe na nejvýznamnějších letištích v Evropské unii podává následující tabulka.

**Tab. 2: Současná regulatorní praxe v EU-25**

Země	Letiště	Způsob regulace <sup>12</sup>	Pokladna
Rakousko	Vídeň	Hybridní cenový strop	Jednotná
Belgie	Brusel	Srovnávací cenová regulace, míra návratnosti	Jednotná
Česká republika	Praha	Žádná regulace	-
Kypr	Larnaca	Žádná regulace	-
Estonsko	Tallin	Míra návratnosti	-
Dánsko	Kodaň	Cenový strop	Oddělená
Finsko	Helsinky	Žádná regulace	-
Francie	Charles de Gaulle, Orly	Cenový strop	Jednotná
Německo	Düsseldorf, Frankfurt, Hamburk, Hannover	Hybridní cenový strop, míra návratnosti	Jednotná/oddělená
Řecko	Athény	Žádná regulace	Oddělená
Maďarsko	Budapešť	Cenový strop	Oddělená
Irsko	Dublin	Cenový strop	Jednotná
Itálie	Všechna letiště	Žádná regulace	Oddělená
Lotyšsko	Riga	Žádná regulace	-
Litva	Vilnius	Žádná regulace	-

<sup>11</sup> Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

<sup>12</sup> „Žádná regulace“ znamená, že ceny nejsou stanovovány na základě zavedeného regulatorního režimu a jejich výše může být svévolně ovlivněna ze strany státu.

Lucembursko	Lucemburk	Míra návratnosti	-
Malta	Malta International	Cenový strop	Oddělená
Nizozemí	Schiphol	Míra návratnosti	Oddělená
Polsko	Varšava	Žádná regulace	-
Portugalsko	Všechna letiště	Míra návratnosti	Jednotná
Slovensko	Všechna letiště	Žádná regulace	-
Slovinsko	Všechna letiště	Žádná regulace	-
Španělsko	Všechna letiště	Míra návratnosti	Jednotná
Švédsko	Stockholm-Arlanda	Cenový strop	Jednotná
Velká Británie	Heathrow, Gatwick, Stansted, Manchester	Cenový strop	Jednotná

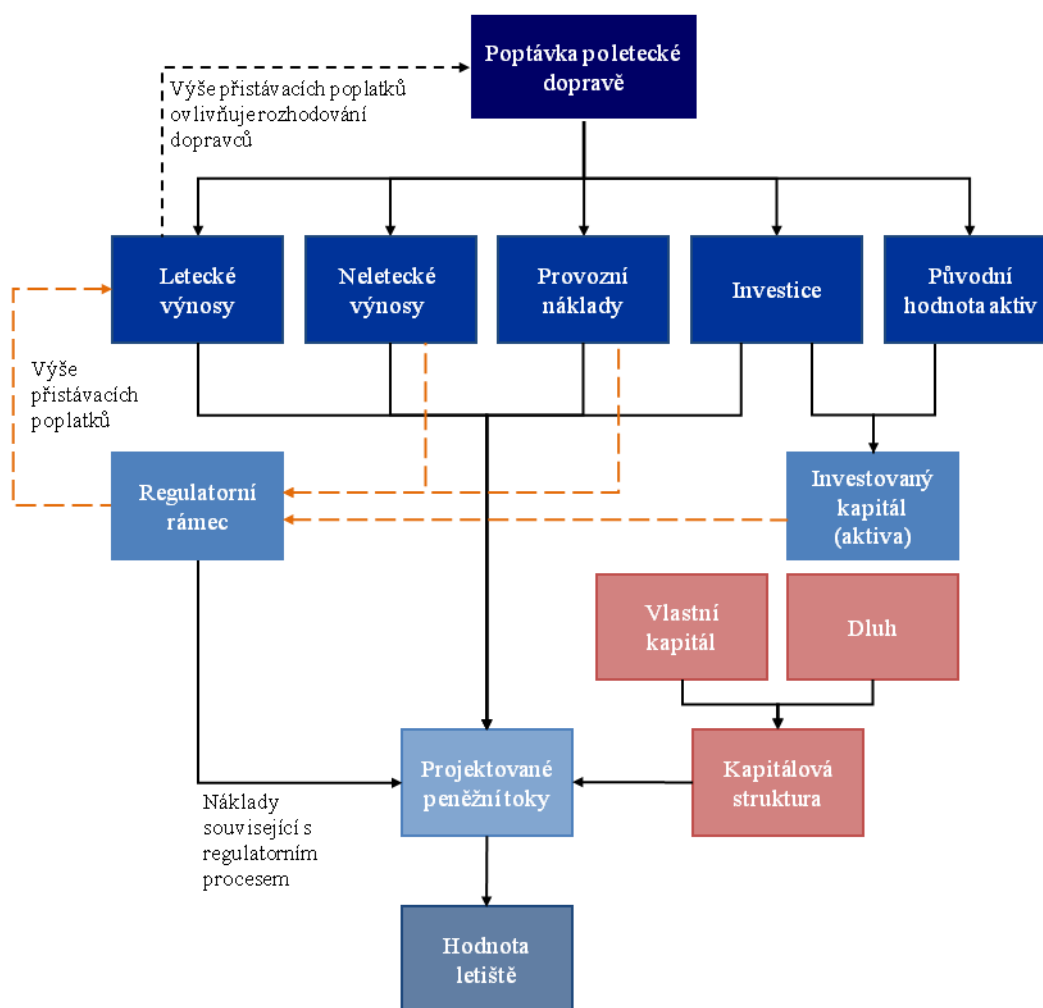
Zdroj: Marques – Brochado (2007), Bel – Fageda (2010)

### Regulace a hodnota letiště

Obchodní model provozovatele letiště je možné velmi zjednodušeně popsat jako poskytování infrastruktury (kapitálové výdaje) a souvisejících podpůrných služeb (provozní výdaje) spotřebitelům (dopravcům a cestujícím) na regulovaném trhu (Vogel, 2006). Primárním faktorem určujícím hodnotu letiště je poptávka po letecké dopravě, která se promítá do velikosti leteckých i neleteckých výnosů. Poptávka po souvisejících službách je komplementární, pokles zájmu o leteckou dopravu se za jinak stejných podmínek projeví nižšími neleteckými výnosy provozovatele letiště. Poptávka po letecké dopravě závisí především na hospodářském růstu. Mezi poptávkou po letecké dopravě a růstem HDP je dlouhodobě velice těsná pozitivní korelace – poptávka po letecké dopravě roste přibližně 1,5 – 2 krát rychleji než HDP. Mezi veličiny, které může provozovatel letiště svými rozhodnutími ovlivnit, patří především provozní a kapitálové výdaje a použitá kapitálová a daňová struktura. Pojítkem mezi všemi těmito faktory je regulatorní rámec, který má vliv nejen na výši přistávacích poplatků (a tedy poptávku po leteckých a zprostředkovaně i neleteckých službách), ale také strukturu a rozsah provozních a kapitálových výdajů (a tedy ziskovost) a často i samotnou kapitálovou strukturu provozovatele letiště<sup>13</sup>. Při troše nadsázky je dokonce možné říci, že regulatorní rámec prakticky určuje jak moc, a pokud vůbec, může provozovatel letiště výše uvedené veličiny ovlivňovat. Regulatorní rámec je rovněž exogenním faktorem. Protože provozování letiště je regulovanou činností a vývoj poptávky po letecké dopravě závisí na faktorech, které jsou mimo kontrolu jakéhokoli podnikatelského subjektu, lze s určitou mírou zjednodušení konstatovat, že regulatorní rámec může mít zásadní vliv na hodnotu provozovatele letiště, jak schematicky zachycuje následující obrázek.

<sup>13</sup> Nezanedbatelnou nákladovou položkou mohou být rovněž prostředky průběžně vynakládané provozovatelem letiště na samotný regulatorní proces (např. odměny právních a finančních poradců apod.).

**Obr. 1: Vliv regulatorního rámce na hodnotu letiště**



Zdroj: Vogel (2006), Morgan Stanley, Credit Suisse

## Regulace a privatizace

Mezi volbou konkrétní metody privatizace a nastavením souvisejícího regulatorního rámce existuje úzká vzájemná vazba. Privatizace provozovatele jakéhokoli významnějšího mezinárodního letiště je proto obvykle spojena se zavedením nějaké formy cenové regulace (Wolf, 2002)<sup>14</sup>, kterou stát nahrazuje veřejnou kontrolu formalizovaným regulatorním rámcem (Bel – Fageda, 2010).

Regulace je tím formálnější a propracovanější, čím větší je zapojení soukromého sektoru. Privatizace ve Velké Británii, kde je regulatorní rámec pravděpodobně nejrozvinutější v Evropě, se nejčastěji uskutečňovala úplným převodem veřejného majetku (prodejem vlastnických podílů) na soukromé investory. Naproti tomu v kontinentální Evropě se privatizace zpravidla realizovala formou částečných odprodejů, koncesí, dlouhodobých pronájmů nebo na základě manažerských smluv. Státy si v privatizovaném subjektu často ponechávaly určitý, nikoli nevýznamný, vlastnický podíl a v některých případech i vlastnická práva k letištní infrastruktuře (Bel – Fageda, 2010).

<sup>14</sup> Výjimkou byla privatizace letiště na Novém Zélandu, kde byla největší letiště privatizována bez zavedení jakékoli cenové regulace.

Letiště v částečném soukromém vlastnictví odbavují v průměru o 50 % více cestujících než letiště v úplném soukromém vlastnictví a přibližně dvakrát více cestujících než letiště státní. Letištní poplatky na plně privatizovaných evropských letištích jsou průměrně o 5 % vyšší než na letištích, v nichž si stát zachoval určitý vlastnický podíl, a o více než 30 % vyšší než na letištích státních (Bel – Fageda, 2010). Cenová regulace tedy hraje při privatizaci letišť v mnoha ohledech nezastupitelnou roli, neboť mnohá letiště zjevně disponují skutečně významnou tržní silou (Bel – Fageda, 2010). V případech, kdy je regulace opodstatněná, by měl vytvářený regulační rámec splňovat tato kritéria (Oum et al., 2004):

- Regulační orgán by měl být nezávislý na politické moci,
- Konečnému stanovení cen by měl předcházet formální konzultační proces mezi provozovatelem letiště a dopravci,
- Cenová regulace by měla obsahovat pobídky pro snižování nákladů a investice do dodatečné odbavovací kapacity,
- Cenová regulace by rovněž měla zohledňovat specifika regulovaného subjektu, protože tržní síla každého letiště závisí na řadě faktorů jako jsou rozsah a typ dopravy nebo potenciální konkurence ze strany ostatních letišť (Starkie, 2002, Bel – Fageda, 2010).

Stávající forma regulace Letiště Praha tato kritéria splňuje pouze částečně. Poplatky na letišti v Praze-Ruzyni jsou v současnosti stanovovány provozovatelem letiště a vzájemně konzultovány s leteckými dopravci. Konzultace se uskutečňují pod dohledem Ministerstva dopravy. V případě sporu mezi provozovatelem letiště a dopravcem má dopravce právo obrátit se na Úřad pro hospodářskou soutěž (European Commission, 2006). Tento způsob regulace je, např. ve srovnání s regulačním rámcem zavedeným v souvislosti s privatizací budapeštského letiště, méně konkrétní a transparentní. To může mít nežádoucí vliv na vnímání případného rizika nepříznivého intervenčního zásahu ze strany státu a tím i na dosažitelnou prodejní cenu Letiště Praha.

## **Závěr**

Od privatizace BAA v roce 1987 uplynulo již více než 20 let. Od té doby byla vyvinuta celá řada nejrůznějších způsobů ekonomické regulace provozovatelů letišť, které byly tváří v tvář ekonomické realitě neustále precizovány a vylepšovány. Tento vývoj však zdaleka není u konce. Regulační rámec je jedním z klíčových faktorů ovlivňujících hodnotu jakéhokoli provozovatele letiště. Současný způsob regulace Letiště Praha je z pohledu potenciálních investorů spojen s určitým stupněm nejistoty, což může mít negativní vliv na dosažitelný výnos z privatizace. Při přípravě privatizačního procesu se vedla bouřlivá debata o tom, zda se privatizace má uskutečnit formou prodeje vlastnického podílu nebo prostřednictvím dlouhodobého pronájmu. Pomineme-li skutečnost, že u dlouhodobého pronájmu nedochází k převodu vlastnického titulu a letiště tedy zůstává majetkem státu, není vzhledem k dlouhodobosti případného pronájmu z pohledu okamžitého příjmu veřejných rozpočtů mezi těmito dvěma variantami výrazný rozdíl. Neexistence transparentního a stabilního regulačního rámce tak může mít na průběh privatizace mnohem zásadnější vliv než samotné rozhodnutí o konkrétním způsobu, jímž se privatizace uskuteční.

## Literatura:

- [1] Aéroports de Paris (2010): *Economic Regulation Framework of Aéroports de Paris: Current Status and Prospects*.
- [2] Bel, G. – Fageda, X. (2010): *Does Privatisation Spur Regulation? Evidence from the Regulatory Reform of European Airports*. Research Institute of Applied Economics, Universitat de Barcelona.
- [3] Church, J. – Ware, R. (2000): *Industrial Organisation: A Strategic Approach*. McGraw-Hill, New York.
- [4] European Commission (2006): *Functioning of the Internal Market, Part 1 – Air Transport Infrastructures in the New EU Member States*.
- [5] Eurostat (2009): *Statistics in Focus, Transport*.
- [6] Forsyth, P. (1997): *Price Regulation of Airports: Principles with Australian Applications*. Transportation Research-E, 33 (4), pp. 297 – 309.
- [7] Gillen, D. (2007): *The Regulation of Airports*. Centre for Transportation Studies, Sauder School of Business, University of British Columbia.
- [8] Gillen, D. – Niemeier, H.M. (2006): *Airport Economics, Policy and Management: The European Union, Comparative Political Economy and Infrastructure Performance: The Case of Airport*. Madrid.
- [9] Marques, R.C. – Oliveira-Brochado, A. (2007): *Comparing Airport Regulation in Europe: Is There Need for a European Regulator?* FEP Working Papers, Universidade do Porto.
- [10] Müller, F. – König, C. – Müller, J. (2008): *Regulation of Airport Charges in Germany*. Workshop on Transport Economics (FEDEA), Madrid.
- [11] Niemeier, H.M. (2009): *Regulation of Large Airports, Status Quo and Options for Reform*. Joint Transport Research Centre, Discussion Paper no. 2009-10.
- [12] Oum, T.H. – Zhang, A. – Zhang, Y. (2004): *Alternative Forms of Economic Regulation and their Efficiency Implications for Airports*. Journal of Transport Economics and Policy, 38 (2), pp. 217 – 246.
- [13] Schulte, S. (2009): *Financing Airport Infrastructure – The Fraport Perspective*. International Transport Forum, Leipzig.
- [14] Sherman, R. (1989): *The Regulation of Monopoly*. Cambridge University Press.
- [15] Starkie, D. (2002): *Airport Regulation and Competition*. Journal of Air Transport Management, 8 (1), pp. 63 – 72.
- [16] Thretheway, M. (2001): *Airport Ownership, Management and Price Regulation*. InterVISTAS Consulting.
- [17] Vogel, H.A. (2006): *Benchmarking Airports: A Case Study on Alternative Valuation Approaches*. 5<sup>th</sup> Conference on Applied Infrastructure Research, Berlin.
- [18] Williamson, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting*. Free Press, New York.
- [19] Wolf, H. (2002): *Airport Privatisation and Regulation – Getting the Institutions Right*. German Aviation Research Seminar.

## **Stručný přehled ekonomické regulace provozovatelů letišť v Evropě**

*Martin Iltis*

### **ABSTRAKT**

Tento příspěvek shrnuje hlavní argumenty pro formální ekonomickou regulaci provozovatelů letišť, ve stručnosti představuje a hodnotí základní formy regulace a předkládá zjednodušený přehled o konkrétních způsobech regulace v současnosti používaných na nejvýznamnějších evropských letištích. Závěrem je diskutován vztah mezi regulatorním rámcem a hodnotou provozovatele letiště s přihlédnutím k současnému stavu regulace v České republice a možnému vlivu na plánovanou privatizaci Letiště Praha.

**Klíčová slova:** Privatizace; cenová regulace; stanovování cen; letecká doprava; letiště.

## **A brief overview of airport regulation in Europe**

### **ABSTRACT**

This article presents the principal arguments for formal economic regulation of airport operators. It also briefly compares and contrasts the main regulatory systems and provides a simplified overview of the regulatory regimes currently applied at the largest European airports. Finally, a relationship between the regulatory framework and an airport's value is being discussed and possible implications of the current regulatory regime used in the Czech Republic for the contemplated privatisation of Prague Airport are considered.

**Key words:** Privatisation; economic regulation; pricing; air transport; airports.

**JEL classification:** L33, L43, L51, L93