

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO
Norge

Vår ref.
13/05082-2

Vår dato:
12.11.2013

Deres ref.
09/1569-

Deres dato:
16.08.2013

Vår saksbehandler:
Jon Arne Rasmussen

Høringsuttalelse - Forskrift om fastsetting av avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS og om gjennomføring av europaparlamentets- og rådsdirektiv 2009/12/EF om lufthavnavgifter

1. Innledende kommentarer

Avinor imøteser Samferdselsdepartementets (SD) forslag til forskrift som gjør Direktiv 2009/12/EF om Lufthavnavgifter (EU direktivet) gjeldende for Avinors lufthavner. Avinor ønsker å bidra til at prosessen med fastsettelse av avgifter under ny regulering blir så god som mulig. Denne høringsuttalelsen har således som mål å fremme saker som Avinor mener at kan bidra til en god prosess rundt fastsettelse av lufthavnavgifter under EU direktivet og ny nasjonal forskrift om lufthavnavgifter.

Avinor ber om at ordningen iverksettes på en minst mulig byråkratisk måte.

I høringsnotatet til SD nevnes det innledningsvis (punkt 4), at EU direktivet forutsetter at lufthavnoperatørene har noe større frihet til å fastsette lufthavnavgifter enn det Avinor har i dag. Avinor ønsker en slik endring velkommen, og legger til grunn at denne endringen vil bli reflektert i ny forskrift om lufthavnavgifter.

Under punkt 4 i høringsnotatet skriver SD også at det mener at det bør foretas en mer omfattende revisjon av regimet for lufthavnavgifter. Herunder nevnes det at SD anser det som naturlig å foreta en grundig vurdering av hvilke prinsipper systemet for lufthavnavgifter skal bygge på. Avinor ønsker imidlertid ikke å benytte denne høringsuttalelsen til å komme med innspill til selve avgiftsstrukturen, men vil derimot fokusere på innspill som kan bidra til en god prosess for avgiftsfastsettelse. Avinor anser det som viktig at nasjonal forskrift gir Avinor anledning til å involvere flyselskapene i arbeidet med å fastsette lufthavnavgiftene, slik SD viser til i punkt 2 i høringsnotatet.

Avinor har valgt å legge opp strukturen på selskapets høringsuttalelse i tråd med strukturen på SD sitt høringsbrev. Selskapet kommenterer derfor høringsnotatets formuleringer punktvis i det nedenstående.

2. Kommentarer til høringsnotat og utkast til ny forskrift

2.1. Saklig virkeområde

Utkastet til forskrift tilsier at virkeområde er alle Avinors lufthavner, samtidig som man i høringsnotatets punkt 6.1 sier at det på lengre sikt bør vurderes å utvide virkeområdet til også å omfatte de største lufthavnene utenfor Avinor. I høringsnotatet vises det til at nye krav til transparens lett kan støte mot avtalebestemte, og muligens også lovbestemte krav om å behandle

økonomiske opplysninger konfidensielt, og dette brukes som et argument for ikke å gjøre forskriften gjeldende for lufthavner som ikke er del av Avinor konsernet.

Avinor har verdipapirer notert på Oslo Børs, og er derfor også underlagt lovbestemte krav om informasjonsbehandling og offentliggjøring. Dette hindrer imidlertid ikke SD fra å gjøre forskrift og EU direktivet gjeldende ved Avinor sine lufthavner.

Avinor mener således at det vil være naturlig at saklig virkeområde utvides til også å omfatte Sandefjord Lufthavn Torp, og Moss Lufthavn Rygge.

I høringsnotatet, punkt 6.1 skrives det at forskriften må avgrenses mot avgifter på flysikringstjenester. Per i dag tilsier forskrift om flysikringstjenester som ytes av Avinor AS at terminalavgiften (TNC) skal baseres på prognoser for kostnader og trafikk ved Avinors fire største lufthavner, og gjøres gjeldende for alle Avinor konsernets lufthavner. Dette innebærer at øvrige lufthavner ikke får dekt sine kostnader knyttet til terminaltjenesten gjennom terminalavgiften. Avinor anmoder om at SD beskriver hvordan denne underdekningen i terminalavgiften skal finansieres for å sørge for en klar avgrensning mellom avgifter for flysikringstjenester og avgifter for lufthavntjenester.

2.2. Oppgavefordeling og prosess ved fastsetting av avgiftene

Under punkt 6.2, underpunkt iv, i høringsnotatet vises det til at Avinor bestemmer hvilke avgifter som skal gjelde ved selskapets lufthavner for et bestemt år eller for flere år. Slik som utkastet til rammebestemmelse er lagt frem er det vanskelig å se hvordan Avinor kan bestemme avgiftene, siden rammebetingelsene for avgiftsfastsettelsen i praksis legger tydelige føringer på både avgiftsstruktur og -nivå. Dersom det ikke forekommer noen endringer i rammebetingelsene for avgiftsfastsettelsen anmoder Avinor om at ordlyden i forskriftens § 7, første ledd, nummer 1, endres til: «Senest 1. juni skal Avinor legge frem avgiftsberegninger for det kommende året i tråd med forskrift og rammevedtak»

Under punkt 6.2 i høringsnotatet foreslås det en årlig prosess med tilhørende tidsfrister. Det står imidlertid ingenting om SD sin frist til å legge frem en rammebeslutning. Siden rammebeslutning er en nødvendig forutsetning for Avinor sitt forslag til avgifter, så bør det settes en tidsfrist for rammebeslutningen i god tid før tidsfristen for Avinors sitt forslag til lufthavnavgifter.

For øvrig anser Avinor tidsforløpet som SD legger opp til i sitt forslag som lite hensiktsmessig. Det legges opp til at konsultasjonen med flyselskapene skal skje i tidsrommet fra 1. juni til 15. august. Dette er normalt en hektisk tid for flyselskap, samtidig som normal ferieavvikling vil gjøre det vanskeligere å få tak i de ressursene som trengs i konsultasjon iht. EU direktivet. Avinor vil derfor anmode om at tidsfristen for fremleggelse av Avinor sitt forslag til avgifter fremskyndes to måneder, til 1. april, og at man setter 15. juni som en siste frist for konsultasjoner. Oversendelse av forslag til avgifter for kommende år vil da kunne oversendes LT innen 1. juli.

En slik forskyvning vil kunne bidra til at LT kan fatte sitt vedtak på et tidligere tidspunkt. Med hensyn til flyselskapenes budsjettprosesser, så vil det kunne være hensiktsmessig å sette frist for LT i god tid før 1. oktober, slik at flyselskapene og Avinor kjenner avgiftsnivået for kommende år før de ferdigstiller budsjettene sine.

Høringsnotatet tilsier at Avinor skal fastsette sine avgifter senest 1. september for kommende kalenderår. I utkastet til forskrift, § 10, fjerde ledd, står det at LT skal fatte vedtak om avgifter senest 4 måneder etter at Avinor har fastsatt sine avgifter. Dette innebærer at LT sin frist er satt til 1. januar. Videre står det i forskriftsutkastet at fristen unntaksvis kan forlenges med 2 måneder, altså at vedtak om avgifter fattes 1. mars for samme kalenderår. Avinor mener at dette er en ordning som ikke er hensiktsmessig mht. informasjon om hvilke avgifter som skal gjelde. Avinor anmoder om at man korter ned fristen som er satt for LT sitt vedtak fra 4 til 2 måneder, med

mulighet for 2 måneders forlengelse under tilbørlig grunngitte tilfeller. Uavhengig av om man endrer tidsforløpet slik som det er skissert i avsnittet ovenfor, anmoder Avinor om at avgiftene for kommende år bør vedtas senest innen 1. november.

2.3. Behovet for overordnet regulatorisk styring av Avinors kostnader

Høringsnotatets punkt 6.3 viser til at Avinors lufthavndrift har klare monopolistiske trekk, og at det derfor kan være behov for å stille krav gjennom offentlig regulering. Det henvises til to typer regulering, herunder såkalt «rammeregulering» og «profilregulering», og disse omtales kort nedenfor.

2.3.1. Rammeregulering

Rammeregulering skal, ifølge høringsnotatet, regulere samlet inntektsbehov fra start- og passasjeravgift. Det er uklart hvordan rammereguleringen skal begrunnes, men høringsnotatet inneholder noen forslag, herunder en modell som innebærer at inntektsbehov fra avgifter beregnes med utgangspunkt i drift- og kapitalkostnader fratrukket kommersielle inntekter.

Avinor anser det som ønskelig at modellen nevnt ovenfor blir gjenstand for grundig gjennomgang der Avinor blir invitert til å delta i utforming av metodikk og innhenting av data som benyttes i rammereguleringen.

2.3.2. Profilregulering

Profilregulering omhandler selve strukturen på start- og passasjeravgiftene. Utkastet til forskrift gjengir i all hovedsak den avgiftsstrukturen som er praktisert de senere år. EU direktivet, artikkel 6 tilsier at lufthavnoperatør skal konsultere lufthavnbrukerne med hensyn til avgiftssystem og -nivå. Avinor anmoder derfor om at SD redegjør for rasjonale bak den avgiftsstrukturen som eventuelt fastsettes i forskrift.

2.4. Åpenhet om kostnadsopplysninger og avgiftsprinsipper – transparens

2.4.1. Krav til informasjon fra Avinor

Utkast til forskrift, § 9, regulerer krav til informasjon som Avinor skal gi flyselskapene forut for konsultasjon. Herunder vises det til en liste over informasjon som, så langt det er mulig og hensiktsmessig, skal oppgis for hver av lufthavnene i selskapets nettverk.

Avinor konsernet er i dag et system med felles prissetting. Basert på dette anmoder Avinor på det sterkeste om at det er systemprisene som dokumenteres og at Avinor ikke pålegges å dokumentere på enhetsnivå.

Avinor oppfatter informasjonskravene i forskriftens § 9 som åpne for tolkning og dertil bruk av skjønn under LT sin kontroll av hvorvidt reglene er overholdt. Hvorvidt Avinor vil være i stand til å etterleve de informasjonskrav som selskapet pålegges i forskriften vil i stor grad avhenge av LT sin fortolkning av åpenhetsreglene. Som nevnt under punkt 2.10 nedenfor, anmoder Avinor derfor om at LT blir bedt om å redegjøre for hva som forventes av informasjon fra Avinor.

Avinor anser det som svært krevende å oppfylle informasjonskravene dersom LT legger til grunn en utvidet fortolkning av de informasjonskrav som er nevnt i forskriftens § 9. Avinor er i ferd med å innføre et system som vil gjøre det mulig å oppfylle strengere og mer utvidede informasjonskrav fra og med 2015. Før den tid anmoder Avinor om at LT, så langt det er mulig, legger til grunn en begrenset fortolkning av informasjonskravene det første året som forskriften og EU direktivet skal gjelde.

Eksempel på en begrenset fortolkning av de ulike informasjonskravene er illustrert nedenfor:

1. en liste over de tjenestene og den infrastrukturen som avgiftene skal finansiere,

Begrenset fortolkning: Det skal legges frem en overordnet liste over de tjenester som Avinor tilbyr ved sine lufthavner og som finansieres gjennom start- og passasjeravgift

2. en redegjørelse for hvordan avgiftene er fastsatt i overensstemmelse med bestemmelsene i kapittel 5 og 6 og eventuelle utfyllende prinsipper Avinor selv legger til grunn,

Begrenset fortolkning: Avinor viser at forslag til start- og passasjeravgift oppfyller kravene i SD sin rammebeslutning, samt at avgiftsstruktur for start og- passasjeravgift og at kostnadsgrunnlag for sikkerhetsavgiften er i tråd med forskrift.

3. den generelle kostnadsstrukturen for de tjenestene og anleggene avgiftene knytter seg til,

Begrenset fortolkning: Avinor gir en overordnet oversikt over de kostnadsarter, f. eks. lønn, driftskostnader, kapitalkostnader osv., som inngår i kostnadsgrunnlaget for avgiftene samlet sett.

4. det samlede provenyet for de ulike avgiftene og den samlede kostnaden forbundet med de tjenestene avgiftene finansierer,

Begrenset fortolkning: Avinor oppgir forventet proveny fra start- og passasjeravgift hver for seg, og oppgir samlet total kostnad for tjenestene knyttet til start- og passasjeravgift.

5. ethvert tilskudd fra offentlige myndigheter som benyttes til å (del)finansiere de tjenestene eller de anleggene avgiftene knytter seg til,

Begrenset fortolkning: Ikke relevant per dags dato

6. prognoser for avgifts- og trafikkutvikling, samt foreslåtte investeringer,

Begrenset fortolkning: Avinor oppgir ikke-bindende prognoser for avgifts- og trafikkutvikling på konsern-nivå, samt oversikt over foreslåtte investeringer over 50 millioner kroner.

7. den faktiske bruken av Avinors infrastruktur og utstyr innenfor et gitt tidsrom, og

Begrenset fortolkning: Avinor oppgir trafikk tall for foregående år per lufthavn i form av antall passasjerer og flybevegelser.

8. den antatte betydningen vesentlige investeringer som er foreslått vil ha for den aktuelle lufthavnens kapasitet.

Begrenset fortolkning: Avinor oppgir kapasitetsøkning i form av antall passasjerer eller antall flybevegelser (eller annet relevant måltall) som følge av investeringer som overgår 50 millioner kroner.

Dersom det forventes at Avinor oppfyller en betydelig strengere og mer omfattende skjønnsmessig fortolkning av åpenhetsreglene enn de begrensede fortolkninger som er gjengitt ovenfor vil det være svært vanskelig eller umulig for Avinor å kunne oppfylle åpenhetsreglene til det fulle, med de følger det måtte ha for LT sin kontrolloppgave og eventuelt skjønnsmessige fastsettelse av avgiftene. Dersom det legges opp til en streng og omfattende fortolkning av informasjonskravene fra og med ikrafttredelse for forskriften, anmoder Avinor om at ikrafttredelse utsettes til 1. januar 2015, når Avinor har etablert et system som gjør det mulig å oppfylle kravene

2.4.2. Krav til informasjon fra flyselskapene

Utkast til forskrift, § 9, annet ledd, legger føringer for den informasjon om flyselskapene plikter å gi Avinor forut for konsultasjon. Forskriften er ikke tydelig vedrørende eventuelle konsekvenser det har dersom ett eller flere flyselskap ikke oppfyller nevnte informasjonskrav. Forskriftens § 10 tilsier at LT skal påse at bestemmelsene i forskriften etterleves, men det er ikke tydelig hvilke konsekvenser det har dersom LT vurderer det dithen at ett eller flere flyselskap ikke har oppfylt sine forskriftsfestede forpliktelser. Avinor anmoder derfor om at det redegjøres for hvorvidt det vil ha noen konsekvenser dersom ett eller flere flyselskap ikke etterlever de informasjonskrav som følger av forskriftens § 10.

Det kan være nærliggende å tolke forskriften dithen at flyselskap om ikke oppfyller informasjonskravene heller ikke vil kunne delta under konsultasjoner, siden informasjon skal oversendes før konsultasjon som nevnt i forskriftens § 8. Avinor anmoder om at SD tydeliggjør hvorvidt dette kan praktiseres.

2.5. Avgiftstypene – statlig fastsetting?

I høringsnotatets punkt 6.4 sier SD at det ikke vil være et én til én forhold mellom avgifter og kostnader og heller ikke mellom provenyet fra henholdsvis start og passasjeravgift og kostnadene for de tjenester som skal dekkes av hver av dem. Det er det totale provenyet som er viktig og SD bestemmer satsene på de to avgiftene. Videre legges det til grunn at dagens 30 % rabatter skal

beholdes, samt innføres for Bodø lufthavn, mens bunnfradraget og forskjellen mellom innlands- og utenlands passasjeravgift skal tas bort. Dette begrunnes med Nordlandsforsknings regresjonsanalyse.

Avinor forstår således at SD har til hensikt å beholde styring med avgiftsstrukturen.

2.6. Avgiftsstruktur for øvrig

I utkast til forskrift legger departementet opp til at sikkerhetsavgiften skal forbli strengt kostnadsbasert. Utkast til forskrift tilsier at sikkerhetsavgiften skal beregnes ved å dividere relevant kostnader på antall avgiftspliktige passasjerer etter forskriftens § 18. Forskriftens § 18, første ledd, nummer 3 tilsier at transferpassasjerer omfattes av passasjeravgiften. Transferpassasjerer er unntatt fra sikkerhetsavgift iht. forskriftens § 35, og bør derfor ikke inngå i beregningsgrunnlaget for sikkerhetsavgiften for å unngå at avgiften konsekvent blir satt for lavt i forhold til forventede kostnader og forventet antall passasjerer for hvem flyselskapene plikter å betale sikkerhetsavgift.

I høringsnotatets punkt 6.6 står det skrevet at forskriften ikke bør etablere et så rigid system at en forskyvning av avgiftsfordelingen ikke umuliggjøres i praksis. Provenyfordeling mellom start- og passasjeravgift er bare én komponent i avgiftsstrukturen som foreslås innført i forskriften. Blant andre komponenter kan man nevne bunnfradrag i startavgiften, knekkpunkter i startavgiften, og rabatt i startavgiften ved enkelte lufthavner.

Avinor anmoder om at forskriften åpner for en prosess hvor avgiftsstrukturen, inkludert provenyfordeling, kan endres dersom aktørene blir enige om slik endring under de årlige konsultasjonene.

2.7. Kommersielt begrunnede rabatter og avgiftsfritak

Avinor legger til grunn at dagens ordninger kan videreføres og eventuelt endres innenfor rammene av statsstøtteregelverket.

2.8. Incentiver

Avinor anmoder om at selskapet tas med på råd dersom det skal etableres nye incentivordninger for Avinor og/eller flyselskap.

2.9. Avtaler om tjenesteinnhold og tjenestekvalitet (SLA) – herunder prismessige incentiver knyttet til slike avtaler

Avinor er i utgangspunktet positiv til bruk av tjenesteavtaler mellom lufthavnoperatør og flyselskap, og ser at en formalisering av omforente krav til tjenestestandard kan være et virkemiddel for sikring av stabil og effektiv drift av lufthavner. Vi er imidlertid enig med departementet i at det ikke i forskrifts form bør fastsettes noe absolutt krav om avtaleinngåelse. Leveranse av tjenester finansiert gjennom luftfartsavgifter skjer i dag uten særskilt avtale mellom lufthavnoperatør og flyselskap, og utgangspunktet bør fortsatt være at flyselskapenes avgiftsbetaling gir rett til ytelser fra lufthavnoperatør, uavhengig av avtale.

Avinor oppfatter departementets høringsbrev og forskriftsforslag dithen at det ikke er intensjonen at forholdet mellom flyselskap og lufthavnoperatør generelt skal undergis en kontraktsrettslig regulering, men at avtaler skal være et virkemiddel for å formalisere tjenesteinnhold – og kvalitet på de områder partene blir enige om at dette er hensiktsmessig. Det er viktig at denne rettslige grunnmodellen ikke endres, og vi anser at en overgang til et rent kontraktsrettslig regime ikke kan være aktuelt innenfor et finansieringssystem der avgifter utgjør et vesentlig element.

Slik vi leser forskriftsforslagets § 12, legges det opp til at avtale skal vurderes/forhandles for alle Avinors 46 lufthavner. Slik vi ser det vil tjenesteavtaler særlig være relevant på større lufthavner med en viss trafikk, og vi foreslår at partene selv bør kunne bli enige om på hvilke lufthavner det er hensiktsmessig med avtale.

I høringsbrevet heter det på side 17 at forskriften ikke innebærer «...noe forbud mot å avtale at mangler ved Avinors tjenester (avvik fra standard som typisk er definert i SLA) skal få økonomiske konsekvenser for selskapet». Erfaring tilsier at flyselskapene vil kreve bestemmelser om økonomisk kompensasjon, og derfor at forskriften ga uttrykk for noen prinsipper om dette. Departementet vurderer i høringsbrevet at den rettslige situasjonen vil være at det ikke er grunnlag for «prisavslag» som ved et kontraktsmessig mislighold. Det hadde vært ønskelig at dette prinsippet kom til uttrykk i forskriften, slik at det ikke blir skapt forventning om at eventuell ikke-oppfyllelse av avtalt tjenesteinnhold- og kvalitet gir rett til «full erstatning».

Et annet spørsmål knyttet til kompensasjon, er i hvilken form den skal ytes. I § 12 legges det opp til justering i avgift gjennom rabatt. Vi ser at dette kan være en aktuell modell, men ønsker ikke å utelukke muligheten for direkte utbetaling etter standardiserte beregninger. Vi tror også dette vil bli oppfattet som mer målrettet av flyselskapene.

Avslutningsvis nevnes at Avinor på den ene siden og NHO Luftfart/SAS/Norwegian for noen lufthavner har gjennomført en prøveperiode med tjenesteavtale for utvalgte lufthavntjenester (bagasjehåndtering, sikkerhetskontroll, bussing av passasjerer, banerydding). Erfaringene har vært positive og partene er enige om å videreføre tjenesteavtaler på fast basis. Vi oppfatter at nevnte avtale er i tråd med de intensjoner og målsetninger som ligger bak forskriftsforslagets § 12.

2.10. Luftfartstilsynets kontroll med at reglene etterleves

Under punkt 6.10 i høringsnotatet skriver SD at forskriften åpner for et visst skjønn, og at dette skjønnet er av to forskjellige arter. For den første gruppen av skjønn, hvor ordlyden i forskrift og rammebeslutning er generell eller vag, overlater SD til LT å avgjøre hvor grensen går med hensyn til hvorvidt Avinor har respektert de rammene som følger av den foreslåtte forskriften. Dette skjønnet vil eksempelvis gjelde for deler av åpenhetsreglene i forskriftens § 9. Avinor har forståelse for at det åpnes for bruk av skjønn i tolkningen av forskriftsteksten, men ønsker i størst mulig grad å kjenne til detaljene i de informasjonskrav som LT vil legge til grunn i sin kontroll med at reglene etterleves. Avinor anmoder derfor om at LT blir bedt om å redegjøre for hva som forventes av informasjon fra Avinor i henhold til forskriftens § 9, i god tid før Avinor plikter å legge frem sitt forslag til avgifter i tråd med forskriftens § 7, første ledd, nummer 1.

2.11. Ikrafttredelsestidspunkt

Under punkt 8 i høringsnotatet skriver SD at det må avklares i hvilken grad kravene i direktivet er tilstrekkelig fleksible til at det er mulig å stille gradvis strengere krav til dokumentasjonen dersom det reduserer problemene i ikrafttredelsesåret.

Som nevnt under punkt 2.4 ovenfor, anser Avinor det som LT sin oppgave å gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvor strenge informasjonskravene skal være slik utkastet til forskrift er utformet. Avinor oppfatter informasjonskravene som tilstrekkelig fleksible dersom man legger til grunn en begrenset fortolkning av ordlyden i forskriftens § 9 for fastsettelse av avgifter etter EU direktivet for 2015. Avinor anmoder om at selskapet tas med på råd dersom man vurderer å innføre strengere informasjonskrav og/eller strengere fortolkning av informasjonskrav.

Som nevnt under punkt 2.4 vil Avinor anmode om at ikrafttredelsestidspunkt blir forskjøvet ett år (til 1. januar 2015) dersom det ikke er mulig å legge til grunn en slik begrenset skjønnsmessig vurdering av informasjonskravene i forskriften.

3. Problemstillinger som ikke er tatt opp i høringsbrevet

3.1. Avinors informasjonsbehov

Utkast til forskrift, kapittel 10, legger opp til samme ordlyd som i kapittel VI i gjeldende forskrift. I forslag til lufthavnavgifter for 2014 anmodet Avinor om at forskriftens § 6-3 skulle endres for å utvide informasjonskrav til operatører av luftfartøy til også å gjelde data som Avinor er pliktig å



rapportere med hjemmel i Statistikkloven. Avinor anmoder derfor om at paragrafen i ny forskrift som skal gjenspeile dagens § 6-3, benytter samme formulering som i forskrift om avgifter på lufthavnene til Avinor AS for 2014, § 6-3.

Avinor ønsker også at SD gjør rede for hvorvidt Avinor vil ha hjemmel i forskrift til å innføre incentiver/rabatter som belønning for god rapportering fra operatører av luftfartøy.

4. Avsluttende kommentarer

Avinor er av den oppfatning at ny forskrift om lufthavnavgifter kan tre i kraft fra og med 1. januar 2014, gitt at selskapet blir hørt i sine innspill ovenfor.

Med vennlig hilsen

Avinor AS

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Arvid Møll'.

Arvid Møll
Finansdirektør