

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Vår dato 18.11.2013
Deres dato 16.08.2013
Vår referanse TL
Deres referanse 09/1569

Høring - Utkast til forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS - gjennomføring av direktiv 2009/12/EF om lufthavnavgifter

NHO Luftfart viser til høringssak datert 16. august 2013 vedrørende ovenstående, samt møte med Samferdselsdepartementet 23.10.2013. Vi har en del kommentarer og merknader til saken.

Generelt vil NHO Luftfart påpeke at det er et stort behov for en regulering av Avinors virksomhet som fremmer effektivitet. Samferdselsdepartementet (SD) gir selv uttrykk for dette ved å vise til at Avinors lufthavndrift har klare monopolistiske trekk, og at det derfor er behov for en inntekts-/kostnads-/prisregulering. Det er derfor positivt at det nå foreslås en modell for regulering av Avinors lufthavnavgifter, samtidig som at det foreslås etablert en konsultasjonsprosedyre i henhold til de krav som Norge er forpliktet til etter Direktiv 2009/12/EF om lufthavnavgifter. Likeså er det bra at det gjøres en vurdering av de prinsipper som bør ligge til grunn for avgiftssystemet, selv om vi på noen punkter er uenig i de vurderinger som er gjort her.

Generelt

NHO Luftfart støtter at forskriften i første omgang bare skal gjelde for Avinor, men at den bør gjelde for hele selskapets nettverk av lufthavner. Med et felles avgiftssystem er det viktig at alle flyplassene ligger innenfor virkeområdet. Dette er helt avgjørende for at brukerne skal ha nødvendig innsikt, og derigjennom tillit til den dokumentasjon som legges til grunn for avgiftsfastsettingen.

NHO Luftfart vil bemerke at forskriften skal gjelde for avgifter som innkreves som vederlag for lufthavntjenester, dvs. at det kan inngås avtaler og kreves vederlag for andre type tjenester enn lufthavntjenester, jf. § 36. Vi oppfatter dette slik at alle lufthavntjenester skal dekkes av lufthavnavgifter, og at det således ikke kan kreves egne vederlag for det som naturlig kan defineres som allmenne lufthavntjenester. Dette bør eventuelt klargjøres ytterligere i forskriftsteksten.

Luftfartstilsynet (LT) er tillagt rollen som uavhengig tilsynsorgan som skal påse at vedtak fattes i henhold til forskriftens krav. NHO Luftfart er imidlertid i tvil om LT reelt vil utgjøre et uavhengig tilsyn. LT er underlagt SDs instruksjonsrett, og samferdselsministeren har et konstitusjonelt ansvar for virksomheten. SD er samtidig eier av Avinor, og skal ivareta både regulerings- og eierhensyn. Her vil det åpenbart kunne oppstå motstridende hensyn, noe som kan påvirke LTs rolle som et uavhengig tilsyn på dette området. I tillegg vil LT i mange

saker fatte vedtak rettet mot Avinor som kan ha betydelige økonomiske konsekvenser, og som kan være omtvistet. I slike tilfelle kan det argumenteres for at LT kan ha en interesse i å sikre Avinor tilstrekkelig inntjening for nettopp å kunne finansiere pålegg fra LT som lufthavnmyndighet. Denne dobbeltrollen er således prinsipielt uheldig, og det er vanskelig for utenforstående å kontrollere dette. Usikkerheten, og mistanken, vil likevel kunne oppstå.

Etter vår vurdering er det derfor behov for noen ytterligere tiltak for å sikre at LT faktisk har en uavhengig rolle på dette området. NHO Luftfart vil f.eks. foreslå at instruks for Luftfartstilsynet endres og presiseres, og at det også vurderes om SDs instruksjonsrett begrenses på dette området. I tillegg bør det vurderes om det skal opprettes et brukerråd el., enten for LT som helhet, eller for denne tilsynsvirksomheten. NHO Luftfart mener at flere ulike korrigerende tiltak kan iverksettes, og mener at dette er nødvendig for å skape nødvendig tillitt til et slikt nytt reguleringsorgan. Alternativt må tilsynsrollen legges til et annet uavhengig organ.

Avgiftssystem- og struktur

NHO Luftfart ønsker å kommentere SDs skisserte prinsipper for avgiftsstrukturen.

Samfunnsøkonomisk riktig prising av lufthavntjenester bør etter vår vurdering ideelt sett baseres på følgende elementer:

- i. Produsentens langtidsmarginale kostnader (LMK)
- ii. Eksterne kostnader knyttet til produksjon av tjenestene
- iii. Et bidrag til faste kostnader ved produksjon av tjenestene som fastsettes slik at marginalt nyttetap ved økt brukerfinansiering = marginalt nyttetap ved økt skattefinansiering.

Dersom prinsippene over gjennomføres uten tanke for budsjettmessige konsekvenser, vil avgiftsnivået variere mellom lufthavner; noen lufthavner vil drives med overskudd mens andre vil gå med underskudd. Konsekvensene for Avinor totalt er ikke kjent, men det er grunn til å anta at samlede avgifter ikke ville være tilstrekkelig til å dekke Avinors kostnader. Det er også mulig å tilpasse prinsippene til en situasjon med budsjettbeskrankning (f.eks. at Avinor skal drives i balanse), men da slik at alle faste kostnader dekkes, men fortsatt slik at marginalt nyttetap er det samme ved alle lufthavner, jf. pkt. iii. ovenfor.

Høringsforslaget bygger i noen grad på disse prinsippene ved at LMK nevnes som utgangspunkt for avgiftsfastsettelsen. Prinsippet avlives imidlertid umiddelbart når det i § 14 i forskriften slås fast at avgiftene skal være de samme på alle lufthavner. Det tas ikke hensyn til variasjoner i LMK mellom ulike lufthavner. Det vil heller ikke bli tatt hensyn til forskjeller i nyttetap mellom ulike grupper trafikanter / ulike lufthavner som følger av økt brukerfinansiering. Avgiftene fastsettes i praksis basert på et rettferdighetsprinsipp med budsjettbeskrankning om at Avinor skal drives i balanse.

Etter NHO Luftfarts vurdering vil i tillegg til nyttetapet som følger av avvik fra samfunnsøkonomisk riktig prising av tjenestene, også like avgifter ved alle lufthavner i mindre grad stimulere til økt effektivitet enn et system hvor reduserte kostnader ved en lufthavn gir lavere avgifter ved denne lufthavnen.

Vi ser at et ens system for lufthavnavgifter er enkelt å administrere, og er lett å forsvare fra et rettferdighetshensyn. Det forutsettes i forbindelse med dette at avgiftssystemet innenfor Avinors nettverksmodell organiseres på en slik måte at gjeldende regelverk om statsstøtte etterleveres. Vi synes likevel at SD "gir fra seg" et viktig verktøy for å stimulere effektivitet og samfunnsøkonomisk riktig prising. Vi kan heller ikke se at Avinor får særlig stimuli for å

varierte kvalitet og omfang av tjenestene, når de heller ikke får noen fleksibilitet i prisingen av sine tjenester. NHO Luftfart mener at myndighetene gjennom dialog med bransjen bør diskutere hvordan det gradvis bør etableres større fleksibilitet på dette punktet, ikke minst for å reflektere endrede behov og krav i en konkurranseutsatt flyvirksomhet. Vi anbefaler derfor at § 14 andre ledd omskrives slik at man ikke eksplisitt krever like avgifter på alle lufthavner.

Gitt forutsetningene for et ens avgiftssystem har ikke NHO Luftfart bemerkninger til at 30 % rabatten på en del angitte flyplasser opprettholdes. Vi merker oss at denne rabattordningen også innføres på Bodø lufthavn, og har ikke innvendinger mot dette.

Forskriftsutkastet bestemmer detaljert hvordan Avinor skal utforme passasjer- og startavgifter (inkludert miljøavgifter), mens overordnet fordeling mellom de to avgiftsgruppene inngår i bestemmelsen av inntektsrammer. Dette begrenser departementets muligheter til endret styring av sektoren ut fra endrede sektormål (f.eks. større vektlegging av miljømål eller mer kostnadsbasert prising av tjenestene).

Etter vår oppfatning er dette en svakhet ved forskriftsutkastet. Hvis forskriften skal ha lang levetid bør prinsipper for avgiftsfastsettelse bestemmes ved fastsettelse av inntektsrammene og bestemmelsene i forskriften begrenses til å si noe om hvilke frihetsgrader som skal gis Avinor innenfor de rammer departementet fastsetter. En slik endring gir også bedre muligheter til utforming av incentivordninger i tilknytning til inntektsrammene.

Av de konkrete forslagene støtter NHO Luftfart at kommersielt begrunnede rabatter kan videreføres i samme omfang som i dag, ref. SDs egne begrunnelser for dette.

NHO Luftfart er enig i departementets vurdering av hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for incentivordninger (ikke diskriminering, unngå subsidiering av enkeltsselskaper, objektive og dokumenterbare kriterier). Vi har imidlertid problemer med å se behovet for at slike incentivordninger, og service level agreements (SLA), nødvendigvis må forankres i rammevedtaket. Vi har vondt for å se hvordan dette skal gjøres, og tror også dette i unødig grad vil begrense Avinors mulighet til å utvikle mer kunderettede tjenesteformer som over tid også vil styrke inntjeningen til selskapet. Dersom Avinor ett år får reduserte inntekter som følge av en SLA med økonomiske sanksjoner så vil likevel selskapet over tid styrke sin markedstilpasning nettopp ved å sørge for at det aktuelle området fungerer bedre fremover, noe som nødvendigvis må bidra til økt inntjening. Dette er jo hele formålet med en slik avtale – ikke at inntjeningen og lønnsomheten permanent skal svekkes.

Prosess og rollefordeling ved fastsetting av avgiftene

NHO Luftfart er enig i at Avinor kan fastsette avgiftene selv, men da innenfor den overordnede rammereguleringen som vil gjelde. En slik ordning forutsetter et godt og gjennomarbeidet reguleringsregime, jf. synspunkter nedenfor.

NHO Luftfart kan akseptere det "tidshjulet" SD skisserer for frister i avgiftsfastsettingen, jf § 7, selv om vi ideelt sett ønsker at høringsprosessen skal starte tidligere enn angitt. Vi har ikke bemerkninger til den informasjon som involverte parter skal gi i § 9 -bortsett fra formuleringen "så langt det er mulig og hensiktsmessig skal det gis separate opplysninger for hver av lufthavnene i selskapets nettverk". Det må være et absolutt krav at det gis separate og likeverdige opplysninger for alle lufthavnene, noe som er helt avgjørende for at brukerne kan ha tillitt til de forutsetninger som ligger til grunn for avgifts- forutsetningene. Noe annet vil bli helt feil, og vi kan ikke se noen grunn til at dette ikke skulle være mulig. Slik vi

oppfatter det er dette også et krav/prinsipp som er grunnleggende for det nye EU-regelverket og formuleringen anses således å være i strid med direktivets artikkel 7(1). Vi ber derfor om at formuleringen "så langt det er mulig og hensiktsmessig" tas ut.

NHO Luftfart mener at det blir "for løst" at LT skal fastsette avgiftene etter beste skjønn dersom det er umulig å oppnå enighet mellom flyselskapene og Avinor. SD bør sette noen kriterier som LT skal ivareta i en slik sammenheng (eks. fremme kostnadseffektiv lufthavndrift i henhold til overordnet rammeregulering) og ikke minst bør det sies eksplisitt at begge parters interesser skal hensynstas.

Regulatorisk styring

NHO Luftfart er positiv til at SD nå ønsker å iverksette en overordnet rammeregulering av Avinor. Vi har tidligere skissert en modell for myndighetene som baserer seg på tre hovedelementer, jf. oversendt rapport utarbeidet av Vista Analyse:

- (i) fastsetting av langsiktige inntektsrammer for Avinor,
- (ii) fokus på lufthavnene som resultatenheter med lønnsomhetskrav til den enkelte lufthavn
- (iii) og endret utforming av krysssubsidieringen ved at overføringene i større grad går via eier og i større grad stimulerer til økonomisk aktivitet ved lufthavnene som mottar overføringene.

Slik vi forstår høringsutkastet foreslår SD at det fastsettes langsiktige inntektsrammer for Avinor, mens det ikke foreslås endringer på de to øvrige områdene nevnt ovenfor. I en viss grad er det opp til Avinor selv å gjennomføre endringer på pkt ii. ovenfor.

Etter NHO Luftfarts vurdering vil inntektsrammer bidra til økt langsiktighet. Om det bidrar til større kostnadseffektivitet avhenger av utforming og oppfølging av rammene.

Regulering av monopolselskaper som Avinor er krevende, på grunn av avveining mellom effektivitet, kvalitet og investeringsnivå, på grunn av stort investeringsbehov og fordi regulerings-regimet hele tiden må tilpasses.

NHO Luftfart mener likevel at flerårige inntektsrammer representerer en mulighet til bedre styring av Avinor. Om måloppnåelsen blir høyere avhenger av at det bygges inn langsiktighet/forutsigbarhet i rammene og at det etableres incentivordninger som stimulerer Avinor til kostnadseffektivitet både når det gjelder drift og investeringer til å tilpasse tjenestene til kundenes behov.

Avinor har i varierende grad mulighet til å styre de faktorer som bestemmer selskapets resultat. Langsiktige inntektsrammer bør derfor utformes slik at Avinor avlastes for deler av risikoen knyttet til faktorer selskapet i liten grad kan påvirke. Samtidig bør det stilles krav om økende effektivitet på de områder selskapet i stor grad styrer kostnadene:

- Det kan tas hensyn til generell kostnadsutvikling ved at inntektsrammene baseres på en indeks, som reflekterer kostnadsutviklingen i samfunnet, f.eks. konsumprisindeksen (KPI).
- Ved (store) avvik i passasjervolum og/eller antall flybevegelser i forhold til prognoser som ligger til grunn ved fastsettelse av langsiktige inntektsrammer, kan inntektsrammene justeres tilsvarende Avinors marginale kostnader knyttet til flere / færre passasjerer/flybevegelser.

- En utforming av inntektsrammene som avlaster Avinor for ekstern risiko gir større muligheter for å stille tydelige krav til intern effektivitet.

Med utgangspunkt i dette bør langsiktige inntektsrammer i hovedsak baseres på forutsetninger som er kjent når rammene fastsettes, men som for det enkelte år justeres med utgangspunkt i utvikling i et begrenset antall faktorer. En prinsippmodell for dette kan være som følger:

Inntektsrammen for et år (I_t) kan bestemmes ved:

$$(i) \quad I_t = P_t * A_t * KPI_{t-1} * (1-X_t) + (P_{t-1} - P_t) * M_t$$

fotskrift L : bestemmes ved etablering av langsiktig inntektsramme

fotskrift t-1: det tas hensyn til utviklingen fram til år $t-1$.

P : Passasjerprognose, A: Avgift pr. passasjer, KPI: konsumprisindeks,

X: effektivitet, M: marginal kostnad ved flere passasjerer.

Ovenstående modell vil etter vår vurdering gi Avinor incentiver til kostnadseffektiv drift, samtidig som selskapet ikke må håndtere all risiko knyttet til avvik i trafikkutviklingen. Justering av større avvik i trafikkvolum kan skje etterskuddsvis for en gitt periode basert på marginale kostnads/inntekts betraktninger. I den marginale avgifts-variabelen bør det tas hensyn også til endring i de kommersielle inntektene, slik at Avinor avlastes for risiko knyttet til både avgifts- og kommersielle inntektsavvik som følge av volumendringer i trafikken.

Vi anmoder SD om å sørge for at en slik overordnet reguleringsmodell kommer på plass, noe som kan bidra til å sikre en forsvarlig styring og utvikling av Avinor. Dette er helt avgjørende for at det nye reguleringsregimet skal fungere etter hensikten, og at man skal ivareta de samfunnsmessige hensyn som følger av det nye EU regelverket. NHO Luftfart ønsker gjerne å diskutere den mer konkrete utformingen av en slik styringsmodell, og vi er åpne for å diskutere andre løsninger enn den som er skissert ovenfor. Det viktige er at en slik ordning gir incentiver til kostnadseffektiv drift, samtidig som selskapet gjennomfører nødvendige langsiktige investeringer.

Diverse

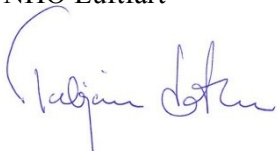
I § 28 i forskriftsutkastet er det angitt at nattillegget skal gjelde fra kl. 20:00. Vi antar at dette er en inkurie, og at tidspunktet for start av nattillegg skal være kl. 24:00.

NHO Luftfart støtter at Avinor skal konsultere berørte flyselskaper mfl. før selskapet ferdigstiller planer om vesentlige investeringer i luftfartsrelaterte anlegg på sine lufthavner. Vi legger til grunn at så også er tilfelle ved planlegging av nye flyplassprosjekter, ev ved nedlegging og endring av lufthavnstrukturen. Slike store investeringer har betydelig innvirkning på de norske flyselskapenes markeds- og kostnadssituasjon, og er av stor strategisk betydning for bransjen. Det er derfor viktig at det etableres jevnlig og forpliktende konsultasjonsordninger på dette området.

Avslutning

NHO Luftfart vil gi ros til departementet for et gjennomarbeidet og grundig forskriftsforslag. Utkast til forskrift har gode intensjoner om større åpenhet og bedre konsultasjonsprosesser. Likeså er vi fornøyd med at det foreslås en overordnet rammeregulering som har til hensikt å sikre mer effektiv drift av lufthavnnettverket i Norge. NHO Luftfart har imidlertid en del synspunkter som vi ber departementet ta hensyn til i det avsluttende arbeidet. Etter vår vurdering er det behov for en del justeringer for å sikre at de overordnede hensyn blir godt ivaretatt. Vi kommer gjerne med ytterligere informasjon eller utdypninger dersom det skulle være ønskelig.

Med hilsen
NHO Luftfart



Torbjørn Lothe
Administrerende direktør

Kopi: Avinor
Luftfartstilsynet