

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO
Norge

Vår ref.
19/10083-2

Vår dato:
21.08.2020

Deres ref.
18/528 19/2375

Deres dato:

Vår saksbehandler:
Trine Lysne

Øyvind Ek/Anne Brendemoen

Svar på NOU høring 2019:22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring

Det vises til Samferdselsdepartementets brev 18. desember 2019 om høring av NOU 2019:22. På grunn av koronakrisen ble høringsfristen utsatt. Elektronisk registrering av høringssvar er ikke lenger mulig på nettsiden, derfor oversendes våre kommentarer i høringen pr e-post. Avinor deltok med en representant i det offentlige utvalget, men ønsker likevel å knytte kommentarer til enkelte utvalgte områder.

1. Innledning

Avinor ønsker innledningsvis å berømme utvalget for en bred og grundig utredning av norsk luftfarts utvikling og betydning. Utredningen viser tydelig hvor viktig luftfarten er for nasjonal verdiskaping, konkurransekraft og bosetningsmønster og betydningen av at norsk luftfart har rammebetingelser som sikrer en effektiv og bærekraftig utvikling av næringen i årene fremover.

Utvalget har vurdert forhold som i lys av den pågående korona-pandemien kan ha endret karakter, kompleksitet og relevans. Pandemiens virkning på næringslivet generelt er ulik alle andre kriser og både luftfart og reiselivsnæringen er meget hardt rammet nasjonalt og globalt. Det er fortsatt svært vanskelig å fastslå de endelige konsekvensene og hvilke varige endringer krisen vil etterlate seg, men det er ingen tvil om at krisen kan bli mer langvarig enn først forventet og virkningene for luftfarten dyptgripende også på lenger sikt.

Samtidig har krisen tydelig vist hvor viktig luftfarten er som del av landets samfunnskritiske infrastruktur. Det er over tid bygget opp et nært samarbeid mellom flyselskapene, Avinor og luftfarts- og helsemyndighetene. Sammen utgjør aktørene et sterkt nasjonalt kompetansemiljø. Under krisen har miljøet vist sin viktighet og tydelig bidratt til at Norge har kunnet opprettholde et nødvendig samfunnskritisk transportbehov. Det er viktig at norsk luftfart også for fremtiden sikres rammebetingelser som bidrar til å opprettholde et slikt nasjonalt kompetansemiljø. Det må legges til rette for et nært samarbeid mellom aktørene, og det må stimuleres til at det kan tas et samlet ansvar for utviklingen av norsk luftfart. Samtidig må luftfarten bidra til den grønne omstillingen som regjeringen har slått fast skal ligge til grunn for gjenoppbygging etter korona.

2. Kommentarer til utredningens kapittel 4: Det norske luftfartsmarkedet

Om ansvaret for FOT-ruter og lokale flyplasser

Utvalget mener at ulike incentiver på tvers av ulike beslutningstakere vil kunne gjøre det vanskeligere å oppnå samlet sett samfunnsøkonomisk gode løsninger. Avinor har ansvaret for å drive og utvikle de fleste lufthavnene i Norge. Åpningstider og drift på lokale lufthavner er tilpasset

kjøpet av rutetjenester. Når fylkene overtar kjøpet av rutetjenester, blir situasjonen for Avinor som før, men det er viktig at endringer i for eksempel åpningstid varsles i god tid.

Utformingen av rutetilbudet vil uavhengig av hvem som kjøper måtte tilpasses markedet (behovet for folk og næringsliv til å komme seg til regionalt senter / videre overgang til stamrutenettet, og tilbake igjen).

Dersom det er et regionalpolitisk ønske om å innskrenke tilbudet av regionale ruter, vil Avinor tilpasse seg dette for å spare kostnader. Et eventuelt økt rutetilbud vil i liten grad utløse ekstra tiltak og kostnader fordi det er mye ledig kapasitet både i terminal og flyside på lokale lufthavner.

Avinor ser med andre ord ingen praktiske utfordringer for sin egen del med overføring av FOT-rutene til regionalt nivå. Dessuten er Avinors samfunnsoppdrag og finansieringsmodell, dvs å drive et landsdekkende nett av lufthavner og finansiere de bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavnene med overskuddet fra de lønnsomme svært godt forankret politisk. Vi mener at det ikke er behov for å utrede dette spørsmålet nærmere nå. Det er viktig at ordningen med regionalt kjøp av flyruter får tid til å sette seg slik at vi kan høste erfaringer før man eventuelt går videre med nye utredninger.

Om incentiver for nye ruter

Utvalget foreslår å utvikle Avinors ordninger der flyselskapene belønnes for trafikkvekst og etablering av nye flyruter fordi økt trafikk kan føre til høyere klimautslipp. Utvalget erkjenner at Avinor ikke er i en særstilling, også andre har slike incentivordninger. Faktisk har hele 98 % av ACI-Europas medlemmer en eller annen form for incentiver. 83 % har ruteincentiver og 73 % har volumincentiver.

Utvalget nevner at risikodeling med flyselskap ved oppstart av nye ruter er et viktig motiv, i tillegg til å øke inntektene. Dette står sentralt, men Avinor vil peke på at andre viktige forhold. En stor del av kostnadene er faste, og det er behov for å utnytte ledig kapasitet over dagen og på tvers av sesonger. Videre er det ønskelig med en bredere portefølje av flyselskap for å redusere avhengighet. Flyselskapene faser inn stadig nye fly og lufthavnene ønsker at de skal ha base på deres lufthavn istedenfor hos konkurrenten. Gjennom dette kan man selv bli et sterkere knutepunkt med tilførselstrafikk som gir et bredere markedsgrunnlag for nye ruter enn det den bosatte befolkning gir grunnlag for. Et godt rutenett er viktig for å tiltrekke seg og utvikle næringsaktivitet (kompetanse, kapital og konferanser). Utvalget peker på at Oslo Lufthavn Gardermoen har langt svakere rutetilbud internasjonalt enn de øvrige nordiske hovedsteder, spesielt gjelder dette til destinasjoner utenfor Europa (Utredningens figur 4.8).

For Avinor som et statlig eiet selskap, som i tillegg har et nasjonalt system av lufthavner, er utvikling av tilgjengelighet, i form av et godt flytilbud for alle regioner som betjenes, et viktig hensyn. Det er også behov for utenlandsruter fra regioner utenfor Oslo.

Utvalget uttaler at ordningene må sees i sammenheng med Avinors samfunnsoppdrag og finansieringsmodell, at Avinor skal drive et landsdekkende nett av lufthavner og finansiere de bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavnene med overskuddet fra de lønnsomme. Avinor har de siste 5 årene brukt ca 16 millioner kroner per år til oppstartrabatter på start- og passasjeravgift og 11 millioner kroner til volumincentiver. Volumincentiver gis i ettertid og påvirker ikke flyselskapenes adferd. Dette må betraktes som en form for overskuddsdeling i gode tider. På de rutene som har blitt etablert har selskapet hatt inntekter på rundt 45 millioner kroner årlig fordelt med ca 70-30 på henholdsvis kommersielle og avgiftsinntekter. Ca 2/3 incentiverte ruter er fortsatt i drift, mens 1/3 er nedlagt.

Trafikken på stimulerte rutene utgjør 2,5 % av utenlandstrafikken. Trafikkeffekten av stimulans er liten i forhold til generell trafikkvekst:

- Tydeligst effekt på Øst-Europa, hvor trafikkveksten kobles til økt arbeidsinnvandring
- Det er en overgang til direkte ruteføring mellom Norge og USA
- Regioner utenfor Oslo har fått et forbedret tilbud til utlandet og opplevd vekst
- Valuta, turismetrender og økonomisk vekst utenfor Norge er hovedforklaring på veksten 2013-2019

I perioden 2013-2019 var det en økning på rundt 200 000 innkommende amerikanere. Dette ga økte turistinntekter på rundt 3 milliarder kroner. Økningen i innkommende turisttrafikk fra Vest-Europa var på 900 000 i samme periode med beregnede turistinntekter på 5 milliarder kroner. Klimagassutslippet på en direkte reise til New York er 15- 20 % lavere enn å reise via en europeisk hub. Nordmenns reiser til USA er faktisk redusert i perioden 2013-2019 slik at det samlede klimagassutslippet fra disse reisene har gått klart ned i perioden 2013-2019. Økning i innkommende trafikk er fordelt nokså likt på nye ruter og reiser via en hub og er drevet av endret valutakurs og økonomisk vekst ute. Klimagassutslippet per innkommende reise er redusert som følge av mer direkte ruteføring enn tidligere.

3. Kommentarer til utredningens kapittel 5: Klima og miljø

Oppmerksomheten om klimautfordringen har stått sentralt de siste årene og kommer til å øke de neste, selv om dette nå kommer i skyggen av koronapandemien. EU-kommisjonens agenda «European Green Deal» gir tydelige politiske føringer, og i Norge er et mål om 80-95 % redusert utslipp av klimagasser innen 2050 implementert i Klimaloven.

Norsk luftfart har jobbet med problemstillingen i en årrekke både i Norge og gjennom blant annet ICAO og ACI Europe (Airport Council International). Fra Avinor sin side observerer vi en dreining fra vektlegging av luftfartens betydning for økonomisk vekst og konkurransekraft i Europa, til økt fokus på bærekraft og klima. Avinor fortsetter sitt sterke engasjement for at luftfartsbransjen skal omstilles til bærekraftige løsninger.

Kapittel 5 «Luftfart, klima og miljø» gir etter Avinors vurdering en meget informativ, god og balansert fremstilling av utfordringene luftfartsbransjen står overfor, samt viktige løsninger for å redusere klimagassutslipp fra bransjen. Utviklingen av teknologiske løsninger går imidlertid raskt, og etter at NOU 2019:22 ble publisert har særlig hydrogen blitt ytterligere aktualisert med store satsinger i blant annet EU og på nasjonalstatsnivå. Hydrogen er en kraftfull energibærer og kan ha en rekke anvendelser i luftfarten, både i såkalte e-fuels (alternativt drivstoff produsert av hydrogen fra elektrolyse og CO₂), i produksjon av jet biodrivstoff, direkte i forbrenning i en gassturbin eller i en brenselcelle som kan produsere elektrisitet til en elektrisk motor. Denne siste utviklingen påvirker imidlertid ikke vurderingene og anbefalingene i utredningen i særlig grad, men påpekes likevel her.

Avinor støtter utvalgets vurderinger og anbefalinger om luftfart, klima og miljø, med unntak av anbefalingen om å avvikle incentivordningen for etablering av nye flyruter som er kommentert ovenfor, og medlemmene Bråthen, Leiren, Steen, Steinland og Quales forslag om å avvikle taxfreeordningen. Avinor viser til at ordningen, i tillegg til å være en viktig finansieringskilde, er en naturlig del av tilbudet på en lufthavn og utøves i ansvarlige former. Avinor vil påpeke at ordningen har vært nøye vurdert og utredet, og bør videreføres innenfor gjeldende rammer. Når det gjelder elektrifisering av luftfarten overleverte Avinor og Luftfartstilsynet i mars 2020 rapporten «Forslag til program for introduksjon av elektrifiserte fly i kommersiell luftfart» der ytterligere insentiver og virkemidler anbefales.

Til slutt vil Avinor benytte anledningen til å påpeke to faktafeil i kapittelet. I figur 5.3 på side 83 mangler det benevnning på begge y-akser, og verdiene i høyre y-akse må korrigeres. I figurteksten bør det vises til utslipp per passasjerkilometer. På side 103, i kapittelet «Norges forpliktelser for 2030 blir innfridd for luftfart» skal siste setning i første avsnitt være: «... krav om innblanding av biodrivstoff, som gjelder all luftfart fra og i Norge».»

Vi vil også gjøre oppmerksom på at Avinors konsernovergripende mål om støy på side 100 etter publisering av utredningen er endret til «Avinor skal arbeide aktivt for å redusere støybelastningen fra fly- og helikoptertrafikk».

Med vennlig hilsen

Avinor AS

Dag Falk-Petersen
Konsernsjef

Dokumentet er godkjent elektronisk.