

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Vår dato 14.08.2020  
Deres dato 18.12.2019  
Vår referanse TL  
Deres referanse 18/528

## **HØRING - NOU 2019:22 FRA STATUSSYMBOL TIL ALLEMANNSEIE – NORSK LUFTFART I FORANDRING**

Det vises til brev av 18. desember 2020 om høring av *NOU 2019:22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring*. NHO Luftfart deltok i det offentlige oppnevnte utvalget, men ønsker likevel å komme med noen synspunkter og innspill på utvalgets rapport.

Innledningsvis vil vi vise til at mandatet etter vår vurdering ikke i tilstrekkelig grad fanget opp de næringspolitiske utfordringene for norsk luftfart, med deregulering og økt konkurranse, og de utfordringer dette gir for å utvikle en konkurransedyktig norsk luftfartsnæring. Dette til tross, utvalget har likevel klart å få frem et forholdsvis bredt og representativt bilde på utfordringer for luftfarten slik dette var i 2019.

Dessverre er det nå slik at korona pandemien har endret fundamentalt på fremtidsutsiktene for norsk luftfart, og dette vil først og fremst påvirke vurderingene omkring "det norske luftfartsmarkedet". Innenfor de øvrige hovedtemaene vil de fleste vurderingene fremdeles "stå seg", men må ses i lys av en helt annen utvikling av luftfarten enn hva vi så for oss for kort tid siden.

NHO Luftfart vil kommentere noen anbefalinger fra utvalgsrapporten spesielt, og vi anmoder myndighetene om å følge opp disse i tiden som kommer.

### *Det norske luftfartsmarkedet*

I mandatet er utvalget bedt om å se nærmere på konkurransen spesielt i innenriksmarkedet. NHO Luftfart er i det alt vesentligste enig i den beskrivelsen som gis av utviklingen i markedsforholdene og hvilke effekter liberaliseringen har gitt i luftfartsmarkedet. Selv om det ikke er mange aktører i markedet, har likevel flytransportstandarden forbedret seg vesentlig i årene etter årtusenskiftet, med en betydelig positiv samfunnsøkonomisk effekt for landet vårt. Norsk luftfart betyr mye for velferd, og for konkurransekraft og næringsutvikling i hele landet. Vi er derfor enig i Konkurransetilsynets vurderinger om at konkurransen fungerer bra i det norske innenriks markedet. NHO Luftfart er også enig med utvalget i at lavere avgifter vil øke sannsynligheten for at det etableres flere flyruter, både helt nye ruter og ruter som konkurrerer med de eksisterende.

I denne sammenheng vil vi peke på at samlet har fiskale- og miljøavgifter økt med ca 2,8 milliarder kroner i den siste borgerlige regjeringperioden. Dette består av økt CO2 avgift (fra et årlig proveny under 200 mill kr til nærmere 600 mill kr),

etablering og økning av flypassasjeravgiften fra o til årlig nesten 2 milliarder kroner, samt økt moms fra 8 til 12% (økt brutto årlig momsbelastning med ca 500 millioner kr). Fra 2020 er det også innført innblandingskrav for syntetisk biodrivstoff, som ytterligere vil øke kostnadene med 75-100 millioner kroner det første året. Av denne økte avgiftsbelastningen ligger nesten 2 milliarder kr på norsk innenriks luftfart. Både økt moms og CO2 avgift (som er unik i Norge) slår kun inn på innenriks flyruter, og flypassasjeravgiften omfatter både tur og retur flygninger, i motsetning til reiser utenlands som kun belastes en vei av denne avgiften. Det er således en betydelig asymmetri i avgiftsbelastningen mellom innenriks og utenriks luftfart, noe som også har bidratt til svak soliditet og evne til å motstå de negative virkningene av korona pandemien for norske flyselskaper. NHO Luftfart mener at dette tilsier at myndighetene også må vurdere hvordan endringer i skatte- og avgiftsnivået kan bidra til å gjenoppbygge norsk luftfart etter korona pandemien, og ikke minst sikre et fortsatt godt fungerende luftfartsmarked i Norge.

Vi vil også understreke, som utvalget også forholdsvis kort omtaler, at arbeidet med å effektivisere virksomheten i Avinor betyr mye for kostnadsnivå- og konkurransekraft for norsk luftfartsnæring. Det er således viktig at pågående prosesser med å effektivisere Avinor videreføres, noe utvalget enstemmig har sluttet seg til. Dette betyr at selskapet innenfor rammene av vedtektsbestemmelsene må effektivisere lufthavn- og flysikringsdriften gjennom fortsatt konkurranseutsetning av oppgaver, bedre organisering og samordning av oppgaver på spesielt mellom-store og mindre lufthavner, og følge opp Stortingets vedtak med ønske om utskilling av Avinor Flysikring AS (AFAS) fra Avinor-konsernet. Dette vil sikre en uhildet og forutsigbar oppfølging av konkurranseutsettingen av flysikringsvirksomheten, noe som også gir nye markedsmuligheter for AFAS i kommende anbud utenfor Norge.

Når det gjelder utvalgets øvrige anbefalinger er vi i all hovedsak enig i disse, men vi vil bemerke følgende:

NHO Luftfart støtter at det er behov for en helhetlig og forutsigbar luftfartspolitik, som også inkluderer forutsigbare skatte- og avgiftsordninger som er avgjørende for luftfartens markeds- og konkurransemuligheter fremover. Vi mener at det er nødvendig å utarbeide en nasjonal luftfartsstrategi som har til formål å angi tiltak som kan forsterke bransjens konkurransekraft, og bidra til et godt flytransporttilbud i hele landet. En slik strategi innebærer at det må settes noen tydelige mål for norsk luftfart, og at man klargjør hva som må gjøres og hvilke valg/prioriteringer man må ta for å nå disse målene. Dette krever et tett og godt samarbeid mellom myndighetene og næringen selv. Et slikt arbeid er ytterligere aktualisert som følge av effektene av korona pandemien, som stiller norsk luftfart i en særdeles utfordrende økonomisk situasjon, og som i seg selv gir behov for å utarbeide en gjennomgripende, helhetlig strategi for å gjenoppbygge luftfarten i Norge.

NHO Luftfart er også helt enig i at nye forslag og rammebetingelser som påvirker luftfarten må konsekvens utredes, og at myndighetene må ha et mer bevisst forhold til at dette gjennomgående blir ivaretatt i den offentlige forvaltningen. Vi ser gjerne at utredningsinstruksens bestemmelser blir skjerpet og dette gjelder ikke minst oppfølgingen av at instruksjonen blir fulgt opp tilfredsstillende.

Utvalget anbefaler videre at ansvaret for FOT-rutene og kortbaneflyplassene bør utredes nærmere og vurdere om de bør ligge på "en hånd". En slik utredning må inkludere mulige konsekvenser for lufthavnstruktur, rutetilbud og tilgjengelighet, samt alternative finansieringsmodeller (inkludert konsekvenser for finansieringen av Avinor ved de ulike modellene). NHO Luftfart støtter et slikt forslag, og mener det er gode argumenter for at ett forvaltningsnivå både har ansvar for kjøp av flyruter samt de aktuelle regionale lufthavnene. Om dette ansvaret skal ligge på staten eller det regionale forvaltningsnivået bør utredes grundig.

Utvalget har enstemmig anbefalt vurdering av en ny og mer uavhengig økonomisk regulering av Avinor. I dag har Samferdselsdepartementet ansvar som eier, økonomisk regulator, og som luftfartsmyndighet, og en slik rolleblanding er krevende. Samferdselsdepartementet har forsøkt å rendyrke rollene gjennom å legge ansvaret for eierstyringen av Avinor til en egen avdeling i departementet, noe som er et skritt i riktig retning. Det er imidlertid, som utvalget har fastslått, nødvendig med en grundig gjennomgang av dette, og NHO Luftfart mener at det bør nedsettes en ekspertgruppe som foretar en gjennomgang av hvordan man på en hensiktsmessig måte kan ivareta en fornuftig organisering av de ulike oppgavene. Luftfartsnæringen bør involveres i et slikt arbeid.

Utvalget har i liten grad klart å komme med konkrete råd for å fremme konkurransen og et bedre flytransporttilbud i det norske markedet. Merknaden fra en del av utvalget om flypassasjeravgiften er imidlertid helt sentral, og forslaget om avvikling av denne vil åpenbart kunne styrke transportstandarden i Norge, spesielt i distriktene. Avgiften ble innført uten konsekvensutredning, og uten noen skatteøkonomisk begrunnelse. Avgiften bidrar heller ikke til reduserte klimagassutslipp innenfor EU/EØS, og gir etter vår mening et betydelig samfunnsøkonomisk tap for Norge. Situasjonen etter korona pandemien forsterker denne vurderingen ytterligere. Avgiften bør derfor permanent avvikles, ev at noe av provenyet anvendes til klimatiltak for luftfarten gjennom etablering av et klimafond, jf senere omtale om anbefalinger på miljøområdet.

### *Luftfart, klima og miljø*

NHO Luftfart støtter beskrivelsen av luftfartens påvirkning på miljø og klima, og mener at luftfarten – på linje med andre industrier – skal dekke de eksterne kostnadene ved sin virksomhet. Virkemidlene på klimaområdet må være både kostnads- og styringseffektive, og sikre ikke-diskriminerende vilkår. Samtidig bør Norge bidra til teknologiutvikling slik at kostnadene knyttet til klimapolitikken blir redusert, og dette krever en pro-aktiv politikk fra norsk side.

Etter NHO Luftfarts mening preges dessverre klimapolitikken på luftfartsområdet i Norge i alt for stor grad av symboltiltak, dvs kostbare tiltak med liten samlet klimaeffekt. Dette bidrar til å undergrave den allmenne tillitten til norsk miljøpolitikk. Som utvalget påpeker må klimapolitikken reflektere at luftfart er en global næring og at klimaendringene er et globalt problem. Norsk luftfart er en del av EUs kvotesystem og det kommende globale kvotesystemet CORSIA. Nasjonale virkemidler som CO<sub>2</sub> avgiften og flypassasjeravgiften gir derfor begrenset direkte effekt på globale utslipp fordi de på kort sikt motsvares av utslippsøkninger andre

steder. Vi støtter derfor utvalgets oppfatning om å etablere et høyere ambisjonsnivå både for EU ETS og CORSIA.

Nasjonale klimatiltak i tillegg til de internasjonale virkemidlene bør understøtte og forsterke de generelle virkemidlene. Vi er enig med utvalget i at det bør utredes å etablere en fondsløsning etter modell av NOx fondet med midler fra CO2 avgiften, ev deler av flypassasjeravgiften. Vi mener også at inntektene fra klimakvotesystemet for luftfarten bør kunne anvendes i en slik fondsløsning. Midlene fra fondet kan bidra til å fremskynde produksjon og bruk av avansert biodrivstoff og utvikling av klimavennlige teknologier. Vi mener en gjennomtenkt utforming av en slik fondsløsning kan gi gode incentiver for å utvikle storskalaproduksjon og reduserte produksjonskostnader, Vi tror, som utvalget, at selv om man øremerker midler til en sektor, likevel kan kombinere hensyn til effektivitet og fordeling på en slik måte at man samfunnsøkonomisk sett oppnår bedre løsninger enn dagens lite styringseffektive løsninger, jf også at en såkalt "første-beste løsning" vanskelig kan la seg gjennomføre.

NHO Luftfart støtter i det alt vesentligste utvalgets øvrige enstemmige forslag, selv om noen av dem etter vår vurdering har relativt begrenset betydning på kort sikt. Når det gjelder Avinors ordninger med oppstarts rabatter og belønningsordninger mener NHO Luftfart at disse i liten grad har generert ny trafikk, og at de også av den grunn bør avvikles.

NHO Luftfart mener at flypassasjeravgiften prinsipielt sett bør avvikles, jf ovenfor. Vi mener at forslaget fra deler av utvalget om å erstatte flypassasjeravgiften med "en mer treffsikker miljøavgift" er lite realistisk og vanskelig kan utformes på en effektiv måte. Dette skyldes blant annet internasjonalt regelverk og avtaler, som gir lite handlingsrom for Norge på egen hånd til å utforme miljøavgifter internasjonalt. Vi støtter imidlertid at man innenfor EU og/eller ICAO arbeider for å etablere økonomiske virkemidler (kvote og/eller avgiftssystemer) som gjelder generelt og som er kostnadseffektive og ikke-diskriminerende, jf også egen anbefaling om dette.

NHO Luftfart mener at forslaget om avvikling av tax free ordningen er en mer prinsipiell alkoholpolitisk diskusjon, samt et spørsmål om hvordan man ønsker å finansiere lufthavninfrastrukturen i Norge, enn et klimapolitisk spørsmål.

### *Lønns- og arbeidsvilkår i norsk luftfart*

Deregulering av europeisk luftfart, og etter hvert også mer av den internasjonale luftfarten utenfor EU/EØS, gjør det krevende å ivareta likeverdige konkurranseforhold mellom de ulike flyselskapene. Arbeidslivslovgivningen er i liten grad harmonisert internasjonalt, og derfor vil arbeidstakerrettigheter variere fra land til land. I Norge har man tradisjonelt ivaretatt gode arbeidslivs-standarder, mens andre land kan basere seg på standarder som vi i Norge mener ikke er gode nok. NHO Luftfart mener at disse utfordringene først og fremst må løses gjennom felles-europeisk lovgivningsarbeid, og annet internasjonalt samarbeid/avtaleverk. Vi er derfor enig i at det kan være formålstjenlig å arbeide for at det skal være en

betingelse for å få og opprettholde en driftslisens etter forordning (EU) nr. 1008/2008 å etterleve arbeidsrettslig lovgivning.

NHO Luftfart støtter også behovet for en kartlegging av bemannings formen "selvstendig næringsdrivende", og en eventuell vurdering av felles-europeiske regler på dette området. Tilsvarende støtter NHO Luftfart at man kartlegger bruken av "pay to fly" ordninger, og at man arbeider for å forby varianter som åpenbart avviker fra vilkårene i et vanlig ansettelsesforhold.

NHO Luftfart ser også gjerne at man forsøker å klargjøre internasjonale rettsregler på området, jf forslag knyttet til lovvalgsregler og utsending av arbeidstakere. Reglene for tillatt arbeidstid for flygende personell (FTL) er først og fremst et regelverk som skal ivareta fly sikkerhetsmessige hensyn, og ikke HMS/sosiale forhold. Her pågår et arbeid i regi av EU, som NHO Luftfart er enig i bør avvantes før man eventuelt fremmer ytterligere initiativ fra norsk side.

Vi vil ellers vise til omtalen av oppfølging av Høyesteretts dom i den såkalte Norwegian saken, og at NHO Luftfart er imot en lovendring som utvider arbeidsgiverbegrepet og som begrenser de muligheter for ulike tilknytningsformer og organisering som vi har i norsk arbeidsliv i dag.

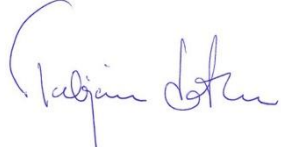
### *Globalisering og flysikkerhet*

NHO Luftfart er helt enig i at sikkerheten i norsk luftfart er svært god, og bedre enn noen gang til tross for stor aktivitetsvekst. Det er selvfølgelig likevel behov for et kontinuerlig oppfølgingsarbeid, ikke minst siden konkurranseforholdene skjerpes og det etableres nye drifts- og organisasjonsmodeller innenfor luftfarten som krever oppfølging. Mye av regelverksutviklingen skjer internasjonalt, og norske myndigheter bør opprettholde en tett og god dialog med EASA i utviklingen av regelverk og tilsynsarbeid, jf anbefalinger knyttet til dette. NHO Luftfart støtter øvrige anbefalinger, men vil understreke behovet for å sikre en jevn og høy flysikkerhetsstandard i hele Europa, basert på like konkurransevilkår mellom flyselskap og ansatte i det indre markedet innenfor EU/EØS.

### *Avslutning*

NHO Luftfart ser frem til Samferdselsdepartementets oppfølging, og vil spesielt understreke at korona pandemien nå gjør det helt nødvendig å snarlig utarbeide en helhetlig gjenoppbyggingspakke for norsk luftfart. Den norske luftfartsnæringen bør involveres tett i et slikt arbeid.

Med hilsen  
NHO Luftfart

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Torbjørn Lothe', written over a faint circular stamp.

Torbjørn Lothe  
Administrerende direktør