

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Vår dato 15.09.2011
Deres dato 08.07.2011
Vår referanse TL
Deres referanse 10/1898-TKR

AVINOR AS – FORSLAG TIL REGULERING AV SELSKAPETS LUFTHAVN- OG FLYSIKRINGSavgifter 2012 (TAKSTREGULERING)

Det vises til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 8. juli 2011 vedlagt utkast til forskrift om avgift på lufthavnene til Avinor, samt forskrift om avgift på flysikringstjenester som ytes av Avinor.

1. Innledning

NHO Luftfart vil innledningsvis understreke at det er en grunnleggende utfordring at Avinor har stor monopolmakt, noe som uten sterk oppfølging fra myndighetene gir høye kostnader og svak effektivitet. I vårt høringsbrev av 29. august 2011 vedrørende utredning om lufthavnsavgifter av Handelshøgskolen i Bodø påpeker vi dette, og viser til at avgiftsinntektene over tid har økt mye. Likeså viser den aktuelle utredningen at det samfunnsøkonomisk er mest riktig å sette luftfartsavgiftene med utgangspunkt i de marginale kostnadene ved å fremskaffe tjenestene, noe som tilsier et vesentlig lavere avgiftsnivå enn i dag. Generelt anmoder vi departementet om å følge opp dette arbeidet, og tilpasse avgiftsnivået i en slik retning.

2. Flysikringsavgiftene

Departementet viser i sitt høringsbrev til at EU har fastsatt flere nye regelverk på avgiftsområdet som har eller vil komme til anvendelse i Norge. Fra 2012 tas EUs nye regler om "Performance scheme" i bruk som en del av SES II. Norge har ennå ikke implementert dette regelverket i EØS avtalen, men forutsetter at Avinors kostnadsutt i flysikringssektoren inngår som en forutsetning for ytelsessystemet fra 2012. Dette betyr at flysikring må ses som en autonom virksomhet, og at Norge må iverksette nødvendige reduksjoner i avgiftsnivået i samsvar med de forpliktelser som følger av det kommende EU regelverket. NHO Luftfart støtter at Norge følger opp sine forpliktelser her, og at Avinor reduserer avgiftsnivået som foreslått. Avinor har vist en konstruktiv vilje i arbeidet med å etablere den første ytelsesplanen, og holdt god kontakt med bransjen. Dette er positivt, men vi viser til en del synspunkter på forslaget til ytelsesplan i vårt brev av 22. juni 2011 til Luftfartstilsynet med kopi til Samferdselsdepartementet. Vi anser dette som et første skritt i retning av et vesentlig lavere avgiftsnivå, og minner om at kostnadsnivået innenfor flysikringen i Norge ligger svært høyt i europeisk

sammenheng. Det er derfor et betydelig potensial for å redusere kostnadsnivået på dette området, og det anses også strategisk nødvendig for Avinor å tilpasse sin virksomhet mot på sikt mer konkurranse og forventede nye, konsoliderte drifts- og organisasjonsformer.

3. Security

Securityavgiften er en såkalt kostbasert avgift. Pr 31. desember 2011 vil overdekningen (akkumulert) være om lag 106 mill. kr, noe som i hovedsak skyldes høyere trafikk enn forventet samt lavere enhetskostnader. Departementet foreslår å redusere satsen med 4 kr, noe som med konstant volum gir en reduksjon på samlede inntekter med vel 73 mill kr neste år. NHO Luftfart vil bemerke at volumveksten i flytrafikken nå er så høy at man med dette forslaget høyst sannsynlig vil få en overdekning også for 2012. Enkle overslag basert på en moderat kostnadsutvikling og en fortsatt god trafikkutvikling viser en betydelig akkumulert overdekning også ved utgangen av 2012. Forslaget fra departementet er således forsiktig, og etter NHO Luftfarts vurdering burde reduksjonen i securityavgiften vært høyere. Vi ber departementet gå over dette, og vi ser ingen grunn til at flyselskapene jevnlig skal overkompensere Avinor på dette området.

4. Avgiftene for lufthavntjenester

i) Manglende dokumentasjon

NHO Luftfart reagerer sterkt på forslaget om å øke passasjer- og startavgiften med i snitt 6,4 prosent. Vi kan ikke på noen måte se en reell begrunnelse for dette forslaget til økte avgifter i høringsbrevet. Departementet viser til Avinors finansieringsbehov (hovedsakelig for investeringer), uten at dette er nærmere begrunnet eller dokumentert. EU har for flere år siden vedtatt et eget direktiv (Direktiv (EF) nr 12/2009) som fastsetter et rekke grunnleggende prinsipper for hvordan lufthavnavgifter skal fastsettes. Et grunnleggende prinsipp er at man skal dokumentere det reelle grunnlaget for behovet for økning i avgiftene. Også i henhold til ICAO Doc 9082 "ICAO's policies on Charges for Airports and Air Navigation Services" er det et grunnleggende prinsipp at man kan identifisere kostnadsgrunnlaget. Slik NHO Luftfart leser departementets knappe begrunnelse for avgiftsøkningen kan det synes som om det er behovet for fremtidige investeringer som ligger bak forslaget. Dette inntrykket bekreftes av de begrunnelser som gis av Avinor i Avgiftsforum. Dette betyr i så tilfelle at man legger opp til såkalt "pre-funding" av investeringstiltak, dvs at det er et langsiktig investeringsbehov som styrer ønsket om et vesentlig høyere avgiftsnivå til neste år. Vi oppfatter dette som en forhåndsinnkreving av avgifter som bryter både med EU's regelverk på dette området, og ICAO's retningslinjer. NHO Luftfart beklager dette, og understreker betydningen av at Norge følger internasjonale retningslinjer på dette området.

Vi er undrende til at departementet også begrunner avgiftsøkningen med at ”økningen er foreslått balansert med hensyn til passasjerrelaterte og vektrelaterte avgifter, *slik at endring i sikkerhetsavgift og passasjeravgift utligner hverandre*”(vår utheving). Dette betyr reelt at Avinor ikke fører tilbake overkompensasjonen på securityområdet, men ”benytter anledningen” til å ta denne tilbake gjennom økt passasjeravgift. NHO Luftfart mener at det er helt uakseptabelt at departementet øker lufthavnavgiftene med begrunnelse i at flyselskapene får tilbake noe av det de reelt har betalt for mye tidligere. Likeså er det heller ingen begrunnelse for å øke lufthavnavgiftene at Norge nå blir forpliktet av nytt EU regelverk til å redusere prisingen av flysikringstjenesten. NHO Luftfart opplever at departementet med dette forslaget benytter anledningen til å øke lufthavnavgiftene fordi man er forpliktet til å sette ned satsene på andre områder. Dette er svært uryddig. Likeså stiller vi spørsmålsteget ved om Norge med et slikt forslag reelt oppfyller sine forpliktelser i henhold til det nye ”Performance scheme”, ref Forordning (EF) 1994/2006 og endringsforordning (EF) nr. 1191/2010. Dersom forslaget til avgiftsendringer blir gjennomført slik de nå foreligger vil NHO Luftfart eventuelt vurdere å forfølge dette.

Utover de forholdene NHO Luftfart har påpekt ovenfor vil vi også nevne følgende:

ii) Selskapenes økonomi

Det er en grunnleggende ubalanse i de økonomiske rammevilkårene mellom flyselskapene og Avinor. Flyselskapene er konkurranseutsatt i et internasjonalt marked, mens Avinor har tilnærmet full markedsmakt i Norge. De norske flyselskapene (SAS gruppen og Norwegian) har over de senere årene med små unntak knapt tjent penger. Konkurransen er tøff, og selv med god trafikkvekst har likevel de økonomiske resultatene jevnt over vært svake. Dette gjør det tungt å utvikle en slagkraftig norsk luftfartsnæring som har soliditet til å utvikle seg i et internasjonalt marked. Flyselskapenes svake halvårsresultater for 2011 illustrerer dette.

Avinor har i motsetning svært gode økonomiske resultater de senere årene. God volumvekst i flytrafikken har forsterket Avinors situasjon, dvs. tøff priskonkurranse i luftfartsmarkedet med press på inntektene for flyselskapene gir forsterket inntjening for Avinor. Avinors resultat i 2010 var på hele 1008 mill kr, og driftsresultatet første halvår i 2011 var på vel 870 mill kr.

Avinor har for noen år tilbake, i perioden med stor usikkerhet i flytransportmarkedet pga finanskrisen, antydnet behov for å øke avgiftene utover prisstigningen for å finansiere investeringer på lufthavnene. I et forslag til Langsiktig Investeringsprogram (LIP) ble det skissert en forutsetning med avgiftsvekst lik KPI+2 %. Bransjen protesterte sterkt på dette, og Avinor la i neste utgave til grunn en forutsetning om avgiftsvekst i takt med KPI.

Begrunnelsen for dette var blant annet en mer positiv trafikk- og inntektsutvikling. Avinor skisserer store investeringsutfordringer også innen flysikringstjenesten. Denne virksomheten har en autonom stilling i konsernet, og det forutsettes et ryddig regnskapsmessig skille mellom de to virksomhetsområdene flysikring og lufthavndrift. Dette følger også av EU regelverk, som Norge kontinuerlig implementerer i norsk rett. Vi forutsetter derfor at Avinor ikke overfører midler mellom flysikringsvirksomheten og lufthavndriften, og at drifts- og investeringskalkylene baseres på faktisk inntjening innenfor de to områdene. Vi kan derfor ikke se hvorfor Avinor nå, med sterkere inntjening enn på lang tid, skal ha behov for en vekst i lufthavnavgiftene på hele 6,4 %. Det er også påtagelig at Avinor faktisk klarer å redusere avgiftene på flysikringsområdet, hvor selskapet blir forpliktet til dette etter myndighetskrav, men ikke på områder som ikke blir regulert etter slike myndighetskrav. NHO Luftfart er godt kjent med de betydelige investeringsutfordringer flysikringstjenesten står over, og det står derfor respekt av den innsatsen som er gjort på dette området til reelt å få ned avgiftene. Vi har derfor også tilsvarende problemer med å forstå behovet for en så kraftig realvekst i nivået på lufthavnavgiftene. Dette kommer også i et underlig lys når Avinor ved flere anledninger har redegjort for bransjen om selskapets resultatforbedringsprogram, uten at dette på noen som helst måte kommer lufthavnbrukerne til gode gjennom lavere avgifter på dette området.

iii) Trafikkutvikling

Når Avinor har beregnet behovet for neste års avgiftsnivå har de lagt til grunn svært forsiktige trafikkanslag. Etter sigende forventet Avinor i mai i år en vekst på ca 6 % for hele 2011, mens faktisk akkumulert trafikkvekst pr. august lå på 11,6 %. Dersom denne nivåforskjellen holder seg ut 2011, vil den ekstra inntjeningen bare av dette for inneværende år mer enn dekke opp den beregnede vekst i avgiftsinntekter for 2012. Eller sagt på en annen måte – selv med en reduksjon i avgiftsnivået for neste år ville Avinor dekke sin forventede inntjening i 2012 beregnet med konstant volum.

For neste år har Avinor lagt til grunn en prognose på 2,5 – 3 % for vekst i passasjerer, og ca 2 % i bevegelser/vekt. Dette er svært forsiktige anslag, og ligger f. eks lavere enn de trafikkforutsetninger som ligger til grunn for flysikringstjenesten for neste år, jf beregning av enhetsrater i forslaget til Performance plan. Et slikt avvik i beregningsforutsetningene mellom flysikring og lufthavnvirksomhet er i seg selv spesielt. Samtidig illustrerer dette at all risiko knyttet til utviklingen neste år reelt er lagt på flyselskapene. Avinor dimensjonerer en økning i satsene basert på et urealistisk svakt trafikkanslag, og henter en ytterligere gevinst ved en trafikkvekst over dette. En forventet fortsatt sterk konkurranse i flymarkedet vil fremtvinge en god volumvekst, men med en fortsatt svak enhetsinntekt for flyselskapene. Som antydnet ovenfor kan Avinor med nåværende trafikkutvikling allerede ved nyttår 2011/2012 ha hentet inn ønsket merproveny for neste år. Dvs. at

nominell satsøkning samt trafikkvekst utover 2,5 – 3 5 % gir en merinntjening utover det Avinor har lagt til grunn for 2012. Beregninger utført av Vista Analyse for NHO Luftfart viser at Avinors marginale inntjening for en ekstra passasjer ligger på mellom 70 – 110 kr (ref tidligere oversendt rapport til departementet). En prosentenhets vekst kan gi et forbedret resultat for Avinor på 40 - 45 millioner kr, dvs selv en svak vekst utover de svært forsiktige anslagene fra Avinor vil gi en sterk lønnsomhetsforbedring. På toppen kommer effekten av en eventuell ytterligere satsøkning.

NHO Luftfart mener at dette klart viser at det ikke er behov for satsøkninger på lufthavnavgiftene neste år. En realistisk trafikkutvikling for 2011 og 2012 vil dekke Avinors ønskede og planlagte inntjeningsbehov. Vi har tidligere argumentert for at lufthavnavgiftene over tid bør følge KPI – X, og vil gjerne minne om dette. Vi kan på ingen måte se behovet for en realøkning av lufthavnavgiftene på bortimot 5 %, og mener at departementet grundig må vurdere forventet trafikkutvikling når avgiftssatsene endelig skal fastsettes.

iv) Samferdselsdepartementets ulike roller

Samferdselsdepartementet har mange roller i norsk luftfart. Departementet er ikke bare eier av Avinor, men er også ansvarlig for luftfartspolitik, og som prismyndighet i forhold til Avinor. Etter vår vurdering må de ulike rollene balanseres slik at man utvikler en tjenlig luftfartsnæring i et kort- og langsiktig perspektiv. Avinor vil alltid ønske seg en avgiftsutvikling som gir rom for en komfortabel utvikling av selskapet, og som ikke nødvendigvis gir sterke incentiver for en effektiv og prioritert virksomhet. Dersom Samferdselsdepartementet i avgiftsfastsettingen kun vektlegger selskapets argumenter om gjennomføring av ønskelige, fremtidige investeringer, vil ikke de nødvendige hensyn som prisreguleringsmyndighet bli ivaretatt. Det er ingen andre myndigheter som i dag tilser dette området, og dette reiser spørsmålet om det prinsipielt sett er riktig at en myndighet både skal ivareta eie- og prisreguleringsmyndigheten. Avinor skal selvfølgelig ha stabile og gode rammevilkår, som også fremmer langsiktige investeringsløsninger. Samtidig må departementet sikre at Avinor utvikles som en kostnadseffektiv og markedsrettet virksomhet, som bidrar til å utvikle en helhetlig luftfartsnæring. Etter vår vurdering taler de senere års økonomiske resultat for seg. Det er et åpenbart behov for å holde igjen på avgiftsnivået for Avinor, og bidra til mer bærekraftige rammevilkår for norsk luftfartsnæring. Dersom ikke Samferdselsdepartementet ivaretar dette må det etableres andre/nye reguleringsordninger for Avinor. Ett alternativ kan da være at konkurransemyndighetene blir tillagt mer kompetanse på dette området.

5. Avgifter kontinentalsokkelen

NHO Luftfart har i tidligere høringer bemerket til dels betydelige avgiftsøkninger på dette området. Begrunnelsen har vært kostnadsøkninger

og/eller mer tekniske beregningsmessige forhold. Også her foreslås nå økning på start- og passasjeravgiftene uten at det foreligger nærmere begrunnelse eller dokumentasjon. NHO Luftfart har etterlyst dette, og anmoder om at dette følges opp. Vi ønsker også å gjøre departementet oppmerksom på at det som følge av planlagt økt aktivitet i oljesektoren forventes trafikkvekst i tiden fremover, noe som tilsier at lufthavnavgiftene også for helikoptervirksomheten bør kunne holdes uendret for 2012. Vi viser til vurderingene ovenfor (pkt 4), og mener derfor at start- og passasjeravgiften på kontinentalsokkelen bør kunne holdes nominelt uendret for 2012.

6. Avslutning

NHO Luftfart mener at behovet for å øke start- og passasjeravgiftene for neste år på ingen måte er dokumentert, jf praksis og internasjonalt regelverk som tilsier at dette gjøres. Det foreligger en grunnleggende ubalanse i konkurranse- og markedsforholdene mellom Avinor og flyselskapene, og det påhviler myndighetene et spesielt ansvar å ivareta dette på en samfunnsmessig god måte. Forventet trafikkutvikling og inntjening for Avinor er god, og som departementet er kjent med er det varslet oppstart av flere nye flyruter i Norge. Forutsetningene for økte lufthavnavgifter er ikke til stede.

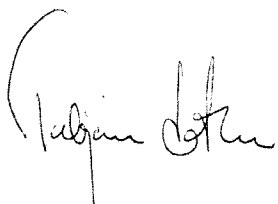
NHO Luftfart setter pris på den innsatsen som nå gjøres av Avinor for å effektivisere flysikringstjenesten i henhold til EU's nye regelverk, og vi støtter de reduksjoner i avgiftssatsene som følger av dette. Tilsvarende forutsetter vi at flyselskapene reelt kompenseres for tidligere for høyt innkrevde security avgifter. Når det gjelder lufthavnavgiftene mener NHO Luftfart at disse kan holdes nominelt uendret for 2012, og vi anmoder sterkt Samferdselsdepartementet om å følge opp dette.

Til slutt vil NHO Luftfart minne om våre gjentatte anmodninger om en reelt mer involverende konsultasjonsprosess i fastsetting av luftfartsavgiftene. Konsultasjonsprosessen må gi mulighet for dialog om de faktiske forutsetninger som ligger til grunn for avgiftsforslaget, samt at bransjen kan gi innspill og synspunkter på de forholdene som faktisk er premiss givende for hvordan avgiftene fastsettes. NHO Luftfart har spesielt de senere årene opplevd at premissene for de vedtak som fattes er uklare og at begrunnelsene for endelig vedtak åpenbart avviker fra de opprinnelige motiver for avgiftsforslaget. Det er lite tilfredsstillende for en høringsinstans å oppleve at de argumenter som Avinor i utgangspunktet legger til grunn for sitt avgiftsforslag, eksempelvis forutsetninger om trafikk- og inntektsutvikling, åpenbart ikke tillegges samme vekt når høringsinstansene faktisk kan dokumentere overoppylling av slike forutsetninger. NHO Luftfart vil derfor anmode om at departementet legger til rette for en slik reelt involverende

konsultasjonsprosess, samt at ”spillereglene” for avgiftsfastsettingen tydeliggjøres.

NHO Luftfart viser ellers til høringsinnspill fra våre medlemsbedrifter. Vi står gjerne til tjeneste med ytterligere informasjon, og dersom det er ønskelig kan vi eventuelt drøfte saken nærmere i et eget møte med departementet.

Med hilsen
NHO Luftfart



Torbjørn Lothe
Direktør

Kopi: Fornyings- og administrasjons- og kirke departementet
Konkurransetilsynet
Avinor