

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8110 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.  
16/02464-2

Vår dato:  
15.06.2016

Deres ref.  
15/689-

Deres dato:  
17.03.2016

Vår saksbehandler:  
Trine Lysne

---

## Kommentarer til høringsnotat om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev 17.03.2016 og høringsnotat om globalisering og konkurranse i sivil luftfart.

Høringsnotatet omtaler i store trekk luftfartsbransjens utvikling nasjonalt og internasjonalt men med et hovedfokus på globaliseringens konsekvenser for flyselskapene i lys av økt konkurranse og nye forretningsmodeller. Særlig omhandles arbeidsrettslige problemstillinger knyttet til flygende personell, lovvalg- og vernetingsregler med mer. I Avinors kommentarer fokuseres det på de områdene som oppfattes å være relevante for Avinor som lufthavnoperatør og de anbefalingene som retter seg direkte mot selskapets virksomhet. Avslutningsvis har vi kommentert enkelte kapitler og tabeller med forslag til oppdatering og justeringer.

### 1. Innledning

Luffart er en viktig drivkraft for økonomisk vekst, sysselsetting, næringsvirksomhet og mobilitet. Særlig for Norge er luftfartens betydning stor på grunn av topografi, spredt bosetting og store avstander. Luftfarten knytter Norges sammen og Norge til verden og luftfart spiller en sentral rolle i utviklingen av nasjonal og regional konkurransekraft. Samlet sett vurderes det at luftfarten medvirker til nærmere 60 000 arbeidsplasser<sup>1</sup> i Norge. Det er derfor avgjørende at norske luftfartsaktører; flyselskapene, lufthavnene og andre aktører innenfor luftfartsnæringen har rammebetingelser som sikrer like konkurransevilkår både i hjemmemarkedet og internasjonalt.

Avinors samfunnsoppdrag er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor, og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Virksomheten skal drives på en sikker, effektiv og miljøvennlig måte. Dette krever at Avinor kontinuerlig jobber med effektivisering, modernisering og optimalisering av virksomheten med et tydelig kundefokus.

I en stadig mer globalisert verden med nye markeder, eierskapsløsninger, forretningsmodeller og aktører er Avinor opptatt av å sikre gode rammebetingelser for norsk luftfart. Vi støtter derfor den tilnærming norske myndigheter har i den foreliggende høringen og mener anbefalingene reflekterer viktige og riktige prioriteringer som kan styrke norsk luftfarts konkurransevne. Det er viktig med en helhetlig tilnærming til norsk luftfart i lys av den globale utviklingen generelt og den europeiske spesielt; EUs luftfartsstrategi og dennes fokus på europeisk luftfarts konkurransekraft i forhold til særlig Asia og Midtøsten operasjonaliseres gjennom flere tiltak. Det er avgjørende at både norske myndigheter og luftfartsnæringen selv er aktive i denne prosessen og påser at norske interesser ivaretas på en god måte.

---

<sup>1</sup> Avinor (2015) Luftfartens samfunnsnytte

Avinor jobber aktivt inn mot regelverksprosessene i EU for å påvirke utviklingen og bruker betydelige ressurser på prioriterte områder som security, miljø, flysikkerhet og lufthavnenes økonomiske rammebetingelser gjennom ACI Europe, lufthavnenes internasjonale interesseorganisasjon. Norske og skandinaviske flyselskaper som Norwegian og SAS jobber aktivt gjennom sine interesseorganisasjoner nasjonalt og internasjonalt. I Norge har man også sterke kompetansemiljøer på teknologiområdet som i samarbeid med norske luftfartsaktører kan bidra til å fremme norsk innovasjon og konkurransekraft internasjonalt. Et eksempel er Avinors samarbeid med Kongsberggruppen og Indra Navia om utviklingen av fjernstyrte tårn. Utviklingen bidrar til å synliggjøre behov for både politisk avklaring av rammebetingelser og regelverk som kan understøtte og raskt tilpasse seg de teknologiske og næringsmessige endringene. Dette vil bidra til å sikre forutsigbare og konkurransekraftige vilkår for hele den norske luftfartsnæringen.

Videre er det avgjørende at vilkårene for utvikling av norsk konkurransekraft og øket internasjonal aktivitet sikres gjennom tilstrekkelig kapasitet ved de store lufthavnene i Norge. Oslo lufthavn, Gardermoen (Oslo Lufthavn) har en sentral rolle som et nasjonalt og internasjonalt luftfartsknutepunkt. Denne funksjonen er viktig for norsk næringsliv generelt, og for luftfarten spesielt. Det er behov for en politisk prinsippavklaring senest i NTP 2018-2029 dersom plan- og utbyggingstiltak skal kunne fullføres før kapasiteten i eksisterende banesystem er fullt utnyttet, rundt 2030.

Avinors plan for virksomheten 2016-2018 (§10-plan) ble oversendt Samferdselsdepartementet i april i år. Planen danner grunnlag for den eiermelding som forventes fremlagt for Stortinget høsten 2016. Her har konsernet analysert de utviklingstrekk som vil prege virksomheten i årene fremover og de utfordringer og muligheter som danner grunnlag for selskapets mål og strategier. Globalisering og økt konkurranse preger utviklingsbildet og berører en samlet norsk luftfartsnæring. Riktige rammebetingelser vil derfor være avgjørende for norsk luftfarts evne til å håndtere utfordringene og utnytte mulighetene.

## 2. Kommentarer til anbefalingene

Vi har i de påfølgende kommentarene lagt vekt på de forhold som berører Avinors arbeid med trafikkutvikling, spesielt anbefaling 1, 2, 8 og 9 slik de fremkommer av notatet. Vi støtter disse fire anbefalingene som er viktige tiltak for å utvikle Avinor mot å yte bedre og mer effektive tjenester for norsk luftfart.

### **Anbefaling nr. 1:** *Intensivere arbeidet med å få flere EU-land til å åpne for EØS-designering*

Det er svært viktig at designeringen i EUs avtaler med 3. land utvides til EØS-området. Videre er det viktig at norske myndigheter følger de forhandlingene EU-kommisjonen planlegger basert på nylig vedtatte mandater for forhandlinger av luftfartsavtaler med en rekke asiatiske land (ASEAN<sup>2</sup>), Tyrkia og enkelte Gulf-stater. Norske flyselskaper bør sikres samme rettigheter som flyselskaper tilhørende i EU.

### **Anbefaling nr. 2:** *Sikre overflygningsrettigheter over Sibir for andre selskaper enn SAS*

Det er viktig at norske flyselskap gis like rettigheter for overflyging av Sibir for å kunne utvikle rutetilbudet til Asia.

**Anbefaling nr. 8:** *Regjeringen vil vurdere om prøveordningen med forenklet transfer på Oslo Lufthavn skal bli permanent etter den treårige prøveperioden.* Det er viktig for Oslo Lufthavns utvikling som knutepunkt for transfer mellom Norge og utlandet at ordningen etableres som en permanent løsning. I prøveperioden dekker Avinor kostnadene for både toll og politi. Når ordningen gjøres permanent er det viktig at både de finansielle og operative rammebetingelsene er konkurransedyktige.

---

<sup>2</sup> Sammenslutningen Association of South East Asian Nations (10 land)

**Anbefaling nr. 9:** Samferdselsdepartementet vurderer i samarbeid med relevante departementer om det skal forhandles med amerikanske myndigheter med tanke på mulig etablering av forhåndsklarering ved Oslo Lufthavn. Avinor ønsker til å få mulighet til å etablere en slik løsning på Oslo Lufthavn. Det er viktig å få avklart dette spørsmålet så raskt som mulig, slik at ikke Oslo Lufthavn kommer på etterskudd i forhold til konkurrerende lufthavner, spesielt Stockholm Arlanda.

### 3. Kommentarer til utvalgte kapitler med forslag til justering og oppdatering

Sammendrag, kapittel 2, høyre spalte: Det er fem toneangivende europeiske lavprisselskaper. Vueling er betydelig større enn Wizz Air. Lavkostnadsselskaper vokser fortsatt betydelig mer enn fullserviceselskapene og har mange fly i bestilling, noe som tilsier forventninger om at veksten vil fortsette. Ryanair vil f.eks. vokse fra 100 millioner til over 200 millioner passasjerer i løpet av få år. Ryanairs endrede strategi med økt fokus på forretningsmarkedet og primære lufthavner er et viktig utviklingstrekk som vil få store konsekvenser for den europeiske luftfartsindustrien. Avsnittet på side 8, høyre spalte hvor det heter «*Grovt sett er det i dag fire toneangivende europeiske lavkostnadsselskaper: Ryanair, EasyJet, Norwegian og Wizz. Det er tegn på at vekstpotensialet i Europa for lavkostnadsselskaper er i ferd med å forsvinne*» bør således oppdateres.

Sammendrag, Investering i lufthavner: «*På Rygge og Torp dominerer i dag Ryanair med 20 prosent av utenlandstrafikken til/fra Østlandet.*» På Torp er Wizz Air og Widerøe de dominerende flyselskapene, og Ryanair legger ned på Rygge fra slutten av oktober. Ryanairs nylig annonserte rutekutt og omlegging av rutenettet på Østlandet bør omtales.

Kapittel 2.3 Luftfartsmarkedet internasjonalt, side 27: Oversikten inneholder 2012-tall, og det har her skjedd store endringer. Vi foreslår at setningen «*De største flyplassene målt i antall passasjerer (i 2012) var Atlanta (95 mill passasjerer), Beijing (82 mill), Heathrow (70 mill) og Tokyo (67 mill). I Europa kommer Paris, Frankfurt, og Amsterdam etter Heathrow.*» endres til «*De største flyplassene målt i antall passasjerer (i 2015) var Atlanta (101 mill. passasjerer), Beijing (90 mill.), Dubai (78 mill.) og Chicago O'Hare (77 mill.). I Europa er de fire største lufthavnene London Heathrow, Paris Charles de Gaulle, Istanbul og Frankfurt.*»

Figur 2.2.: Figuren har svært dårlig oppløsning. I tillegg savnes nye selskaper som f.eks. Iberia Express og Blue Air.

Side 28:3. avsnitt: De fem største bør her tas med. Vueling er nå større enn Wizz Air. (Merk at Etihad er feilstavet her og andre steder i dokumentet).

Side 29, 1. avsnitt: Det hevdes med grunnlag i artikler fra 2012 at vekstpotensialet for lavkostnadsselskaper i Europa er i ferd med å forsvinne. Utviklingen fra 2012 til 2016 forteller en helt annen historie: Lavprisselskapenes setekapasitet har vokst med 6,2 % årlig, mens nettverkselskapene har vokst med 3,9 % (og her står nok Turkish Airlines for mye av veksten). Kilde: SRS Analyser.

Side 29, 5. avsnitt. Turkish Airlines er et ekspanderende flyselskap med tilsvarende modell som Emirates, Etihad og Qatar, men med en enda bedre plassert knutepunkt og et enda større rutenett (verdens største målt i antall direkteruter).

Kapittel 2.3.2, Kostnadsnivå- og struktur i flyselskapene 30: Tall for flyselskapenes drivstoffkostnader er fra 2012 og bør oppdateres.

Kapittel 2.4, Luftfartsmarkedet i Norge: Figur 2.5 og tabell 2.5 gir forskjellige passasjertall for innland pga. tellemåten (passasjerene telles dobbelt i tabellen). Dette bør endres eller forklares. I figurteksten bør det stå 1981-2015.

Side 33, siste setning før tabell 2.6: Det bør justeres til 23 prosent transfer for OSL.

Side 35, 1. avsnitt: Ryanair har i 2015 og 2016 kuttet betydelig i Norge. Wizz Air er blitt en betydelig aktør på Torp og på flere av Avinors lufthavner.

Kapittel 3, Kartlegging av luftfartsnæringen i Norge: «SAS er det største selskapet i skandinavisk luftfart.» Målt i ASK er Norwegian 18 % større i 2016, men det inkluderer trafikk utenfor Skandinavia.

Kapittel 3.2.1, 2. avsnitt: Omtalen av mulig salg av SGS/SGH bør oppdateres da salget ikke er gjennomført.

Side 38, høyre spalte, 4. avsnitt: Andeler bør oppdateres som følge av Norwegians, Qatars og Emirates' ekspansjon.

Kapittel 3.2.4, Ryanair: Den siste tids utvikling og Ryanairs endring i strategi bør oppdateres og omtales.

Kapittel 3.2.5: Vi stiller spørsmål ved om DAT fortjener et eget avsnitt. Wizz Air og KLM bør derimot omtales noe bredere ut fra selskapenes betydning for norsk luftfart. I kapittel 3.2.6 bør Emirates, Qatar, Turkish Airlines, Lufthansa og British Airways omtales.

Kapittel 3.3.1: Det fremkommer ikke av notatet at Avinor har iverksatt en rekke tiltak for å redusere kostnadene. Lufthavnavgiftene er redusert både i 2015 og 2016 (når passasjeravgiften som ble innført fra 1. juni 2016 holdes utenfor) og Avinors Moderniseringsprogram har en målsatt kostnadsbesparelse på NOK 600 millioner per år fra 2018. Dette vil gi mulighet for å redusere avgiftene til flyselskapene ytterligere. Underveisavgiften er blant de laveste i Europa.

I 9. avsnitt vises det til en ekstern analyse fra 2012 av Avinors kostnadseffektivitet. Avinor ønsker å peke på at selskapets kostnader inkluderer utførelse av en rekke samfunnspålagte oppgaver som andre flyplassoperatører ikke har. Det fremgår ikke av analysen at slike kostnader er hensyntatt. En utredning utført av Avinor viser at de samfunnspålagte oppgavene samlet utgjør en kostnad for selskapet i størrelsesorden 500-600 mill. kr per år. Når virksomheten benchmarkes mot andre lufthavnoperatører er det viktig å legge til grunn sammenlignbare kostnader slik at sammenligningen blir så presis som mulig.

Side 43, tabell 3.4: Bør oppdateres med 2016-tall. Det vises blant annet til innføringen av passasjeravgift fra 1. juni 2016.

Kapittel 3.5.1, Handling og catering: Vi viser til at overtakelsen av SAS Ground Services er skrinlagt. Widerøe Handling har overtatt SGHs utestasjoner i Norge.

Kapittel 5.2.1, Luftfartstilsynet: ICAOs betydning for utviklingen av de globale rammevilkårene innen flysikkerhet er ikke særlig belyst i rapporten. Sammen med Samferdselsdepartementet har Luftfartstilsynet tett kontakt med ICAO gjennom sitt ansvar for å ivareta Norges interesser iht. Chicago-konvensjonen. Det er et nært samarbeide mellom EU og ICAO vedrørende utviklingen av regelverket på flysikkerhetsområdet (dette gjelder også innenfor andre områder). Særlig aktuelt er utviklingen av regelverket innen ATM, sikkerhetsstyring og vinterdrift (operasjoner på glatte rullebaner). Andre områder kan også være relevante. Utvikling av regler i ICAO vil påvirke regler i EU/EØS. Tilsvarende vil EU også søke å påvirke ICAO til å endre sitt regelverk i den retning EU ønsker.

Videre er det viktig at norske myndigheter deltar aktivt i EUs og EASAs regelutviklingsprosesser med sikte på å bidra til utformingen av regelverket slik at rammevilkårene for norske aktører ikke påvirkes negativt i forhold til andre aktører i EU/EØS. Det er således ikke et mål å oppnå «nasjonale tilpasninger som eventuelt kunne tjent som virkemidler for å påvirke norsk luftfarts konkurransevne», men i stedet bidra til sikre at det harmoniserte regelverket både utformes og fortolkes slik at det ikke oppstår konkurransevridende effekter.

Kapittel 5.10: Det er ikke lenger riktig at Ryanair dominerer på Torp. I 2016 har Ryanair 11 % av setekapasiteten på Torp, mens Widerøe har 43 % og Wizz Air 33 %. Ryanair vil imidlertid flytte noen ruter fra Rygge til Torp fra slutten av oktober.

Kapittel 5.11.1: Det vises her til Chicago-konvensjonen som per i dag ikke forbyr kryssubsidiering. Avinors finansiering av ulønnsomme lufthavner er basert på EUs regler og forholdet til statsstøttereglene anses avklart. Det er viktig at norske myndigheter følger den pågående prosessen i ICAO hvor nettopp dette regelverket diskuteres og hvor blant annet USA og IATA ønsker et tydeligere forbud mot slike modeller. Det vises til kommentar under 5.2.1 ovenfor.

Vennlig hilsen

Jon Sjølander  
Konserndirektør strategi og utvikling