



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Avinor AS  
Postboks 150  
2061 GARDERMOEN

Deres ref

Vår ref

Dato

15/3300-

20.10.2015

## Rammevedtak om Avinor AS' lufthavnavgifter for 2016

*Samferdselsdepartementet har bestemt at Avinor AS i det endelige avgiftsforslaget som sendes Luftfartstilsynet, tar utgangspunkt i at samlet proveny for start- og passasjeravgiften ikke skal overstige 2 416 mill. kr, fordelt med 1 353 mill. kr på passasjeravgiften og 1 063 mill. kr på startavgiften. Det forutsettes at sikkerhetsavgiften forblir uendret – 56 kroner per passasjer.*

### 1. Bakgrunn – tidsmessig og saklig omfang

Av forskrift 17. desember 2014 nr. 1802 (avgiftsforskriften) § 17 følger det at Samferdselsdepartementet skal fatte et vedtak som bestemmer det samlede inntektsbehovet Avinor AS (heretter "Avinor") har fra start- og passasjeravgift hvert enkelt år ("rammevedtak"). Av samme paragraf fremgår det at vedtaket skal gjelde for flere år av gangen. Siden det er første gang departementet fastsetter et slikt rammevedtak, ønsker det bare å fastsette rammene for ett år av gangen – i første omgang for kalenderåret 2016.

Departementet fastsetter kun samlede maksimale avgiftsinntekter. Basert på dette sender Avinor sitt endelige forslag til avgiftssatser til Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet godkjenner de enkelte avgiftssatsene med rettslig virkning forutsatt at de respekterer avgiftsforskriften og rammevedtaket. Se avgiftsforskriften § 10.

Vedtaket omfatter ikke de lufthavnavgiftene som knytter seg særskilt til offshoreflygninger, jf. avgiftsforskriften § 17 annet ledd.

Flere andre saklige avgrensninger er omtalt nedenfor.

## **2. Prosess**

I følge avgiftsforskriften § 7 skal arbeidet med lufthavnavgiftene for kommende år følge en bestemt prosess. Prosessbestemmelsene i § 7 sier ikke noe om når rammevedtaket skal tas. Bakgrunnen for det er at rammevedtaket kan henge sammen med regjeringens budsjettforslag, og at arbeidet med budsjettet ikke bør bindes opp i forskriften.

Det følger av § 7 annet ledd i avgiftsforskriften at departementet kan fastsette andre frister enn de som følger av § 7 første ledd. Fordi det er første gang avgiftene skal fastsettes i medhold av den nye avgiftsforskriften, og fordi ingen av de involverte partene derfor har erfaringsmateriale å bygge på fra tidligere år, har det vist seg nødvendig å fastsette en annen fremgangsmåte enn den som fremgår av forskriftens hovedregel. Dette gjorde departementet i brev av 27. april 2015 til de berørte partene. Av dette brevet fremgår det at departementet tar sikte på å fastsette sitt rammevedtak innen 15. september 2015.

I perioden fra april til juni 2015 har Avinor avholdt fem temamøter med flyselskapene SAS, Norwegian, Widerøe's og organisasjonene NHO Luftfart og Board of Airlines Representatives in Norway (BARIN). Disse møtene har handlet om metodikk for avgiftsberegning, trafikkprognoser, investeringer og inntektsbehov, samt at både et foreløpig og et revidert forslag til avgifter har blitt diskutert.

10. juni ble det også avholdt et avstemmingsmøte mellom departementet og Avinor, der også NHO Luftfart, BARIN, Luftfartstilsynet og noen flyselskaper var tilstede.

Etter avtale sendte Avinor sitt første innspill til departementet ved brev av 1. juli 2015. Dette første innspillet har senere blitt revidert og utvidete i flere runder i løpet av august 2015 på bakgrunn av samtaler mellom departementet og Avinor. Departementet har også trukket inn NHO Luftfart i dette arbeidet.

Departementet forstår det slik at partene har oppfattet prosessen som utfordrende på flere måter. Behovet for å lære av det som har hendt, har først og fremst betydning for hvordan en skal arbeide med rammene for de kommende årenes avgiftsfastsetting. Departementet mener derfor at det ikke er riktig å bruke mye plass på det her. Flere av forholdene vil likevel bli berørt i det følgende.

## **3. Synspunkter fra flyselskapenes organisasjoner**

Flyselskapene og deres representanter har uttrykk sitt syn i flere runder (i det følgende bare omtalt som "flyselskapene"). I det følgende gjengir vi det vi oppfatter som kjernen i denne argumentasjonen. Mange detaljer er utelatt. En del av argumentene er fremmet før det siste innspillet fra Avinor ble ferdigstilt. Departementet antar derfor at det ikke nødvendigvis er uttrykk for flyselskapenes syn på de siste bidragene departementet har mottatt fra Avinor.

Flyselskapene uttrykker for det første at konsultasjonsprosessen med Avinor har vært utfordrende og at den bør evalueres med tanke på forbedring. De mener partene har hatt ulike forventninger og oppfatninger om konsultasjonen, og at det har gjort det krevende å få til en konstruktiv dialog.

Den metodikken Avinor har lagt til grunn, har gjort det krevende å sammenligne tallene i forslaget med historiske tall, ganske enkelt fordi metodikken er ny. I tillegg oppgir flyselskapene at både tallene og forutsetningene for tallberegningene har blitt endret underveis i prosessen og på den måten vanskeliggjort sammenligning. Når vurderingene av delpostene har endret seg, har Avinor tilsynelatende likevel opprettholdt sitt syn på de samlede tallene, til tross for at de hevder å legge til en *bottom-up*-tilnærming.

Flyselskapene har oppfattet det som vanskelig å forholde seg til tallene fordi de i for liten grad har vært brutt ned til delposter som er kontrollerbare. Videre mener de at Avinor i for liten grad uttrykker en ambisjon for fremtiden. Denne mangelen ser ut til å henge sammen med det som oppfattes som en relativt svak konkretisering av hvilke effekter Avinors såkalte "moderniseringsprogram" vil ha. Særlig gjelder dette effektene av moderniseringsprogrammet i 2015 og 2016. Det fremheves at flyselskapene gjennomfører betydelige kostnadsbesparelser, og da er det rimelig at Avinor også bidrar til at konkurransekraften styrkes.

Avgiftsforskriften tar som utgangspunkt at Avinor og flyselskapene i størst mulig grad skal forsøke å oppnå enighet. Flyselskapene mener Avinor har vist for liten vilje til å bevege seg fra sitt forhandlingsutgangspunkt. Tallene ser ut til å ha vært lagt frem til orientering mer enn som et utgangspunkt for drøftelser.

Avinor har brukt og bruker betydelige midler på å investere i nye prosjekter – typisk Terminal 2 på Oslo lufthavn, Gardermoen (OSL) – og flyselskapene har savnet en synliggjøring av de positive inntektsmessige effektene av dette. Samtidig etterlyses det en forklaring av hvorfor veksten i inntektene skal avta merkbart sammenlignet med de foregående 10 årene.

Avinor har lagt til grunn at det vil bli en nokså kraftig kostnadsøkning på tårntjenester (fra antatt 1086 MNOK til antatt 1220 MNOK), til tross for at kostnadene for disse tjenestene er "låst" på de fire store lufthavnene gjennom det såkalte ytelsessystemet. Flyselskapene mener det ikke er tilstrekkelig at Avinor nøyer seg med å opplyse at dette skyldes endringer i måten kostnadene beregnes og fordeles på. Endringen må forklares og/eller dokumenteres bedre.

Flyselskapene mener kapitalbasen for kostnadene er beregnet for høyt, blant annet ved at snitt av inn- og utgående balanse legges til grunn. Dernest hevdes det at såkalt økonomisk ferdigstilte prosjekter tas med i kapitalbasen selv om de ennå ikke er tatt i bruk.

I en tidlig fase oppfattet flyselskapene at forutsetningene for håndteringen av salg av fast eiendom var uklare. Det er ikke klart for departementet om de mener det samme om den endelige fremstillingen til Avinor.

Det oppfattes som uryddig at den såkalte "fuelavgiften" trekkes inn i diskusjonen om lufthavnavgiften for kommende år. Fuelavgiften er et påslag Avinor tar for oljeselskapenes bruk av tank- og røreleggingsanlegg på lufthavnene, og som i sin tur legges til krone for krone når oljeselskapene fakturerer flyselskapene for drivstoffet.

Flyelskapene uttrykker et sterkt ønske om at passasjeravgiften på transferpassasjerer skal reduseres for å understøtte OSL som knutepunkt. Helst bør dette omfatte alle kombinasjoner av innenlands- og utenlandsreiser. Den rabattsatsen Avinor hadde foreslått i juni, ble oppfattet som for lav. Det er usikkert for departementet om dette også gjelder den satsen som fremgår av forslaget som er tatt inn i punkt 4, og om flyelskapene og Avinor ser for seg en form for rabatter som skal være provenynøytral for passasjeravgiften som sådan, i den grad et slik resonnement lar seg gjennomføre når en legger til grunn single till-prinsippet.

#### **4. Avinors innspill til rammevedtaket**

Teksten i resten av dette punktet er en uendret (bortsett fra nummereringen) versjon av det siste innspillet til rammevedtak departementet har mottatt fra Avinor. Det er i hovedsak denne teksten departementets vurdering i punkt 5 tar utgangspunkt i. De tre vedlegget til innspillet fra Avinor – som blant annet inneholder lister over de tjenestene avgiftene skal finansiere – er ikke tatt med her.

##### *4.1 Innledning*

17. desember 2014 fastsatte Samferdselsdepartementet *Forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS* (Takstregulativet). Takstregulativet trådte i kraft 1 januar 2015, med effekt for fastsettelse av lufthavnavgifter for 2016.

Takstregulativet regulerer prosess og rollefordeling ved fastsettelse av lufthavnavgifter ved Avinors lufthavner, og legger føringer for deler av strukturen for lufthavnavgiftene. I tråd med Takstregulativet, § 17, skal Samferdselsdepartementet fatte et rammevedtak om hvilket samlet årlig inntektsbehov Avinor har fra start- og passasjeravgiften. Dette notatet er ment som en redegjørelse for dette rammevedtaket.

I det nedenstående omtales grunnlag for og forslag til rammevedtak. Vedlagt følger vilkår for rammevedtak, liste over tjenester som avgiftene skal finansiere samt en kort redegjørelse for konsultasjonsprosessen mellom Avinor og flyelskapene.

##### *4.2 Grunnlag for rammevedtak*

Grunnlaget for rammevedtak er basert på Avinor sine modellberegninger for inntektsbehov fra start og passasjeravgift. Disse beregningene har vært forelagt flyelskapene og organisasjoner som representerer disse.

Avinor har iverksatt et prosjekt som har gjennomgått alle kostnader som vedrører lufthavndrift, tårntjeneste, lufthavnrelaterte tjenester og kommersiell drift på en strukturert måte, med den hensikt å allokere alle kostnader i konsernet til én eller flere tjenester. Enkelte tjenester fordeles mellom flere ulike produkter og/eller avgifter. Eksempelvis har man kartlagt hvilke driftskostnader og kapitalkostnader som knytter seg til leveransen passasjerterminal, og kostnader knyttet til terminalen har deretter blitt allokert mellom kommersielle produkter, passasjeravgifter osv. Denne metodikken er i tråd med ICAO prinsipper for fastsettelse av lufthavnavgifter (Airport Economics Manual 2013).

Arbeidet med å kartlegge tjenester og tilhørende kostnader for konsernets tjenester er et pågående arbeid. Etter planen skal det etableres et system for kontroll over kostnader knyttet til de enkelte produktene i løpet av 2015. Dette innebærer at kvaliteten på grunnlaget for kommende års konsultasjoner vil styrkes.

I det nedenstående gjennomgås noen overordnede prinsipper for beregning av inntektsbehov. Vedlagt følger også en kortfattet, og ikke uttømmende liste over tjenester som finansieres av avgiftene. Deretter omtales beregninger av kommersielle inntekter, driftskostnader og kapitalkostnader, samt allokering av kostnader mellom de ulike avgiftene og produktene til Avinor. Avslutningsvis omtales forholdet mellom beregningene og Avinors finansielle planer.

#### 4.2 1 Overordnet om beregning av inntektsbehov

For å komme frem til et inntektsbehov fra start- og passasjeravgift har Avinor kartlagt hvilke tjenester Avinor yter overfor flyselskap og passasjerer i bytte mot avgifter og andre produkter. Deretter har man kartlagt kostnadene ved disse tjenestene, og således laget en lenke fra kostnadssted via tjeneste til de ulike produkter/avgifter som konsernet tilbyr. Kostnadsgrunnlaget for start- og passasjeravgiften omfatter drift- og kapitalkostnader for de tjenester og andel av tjenester, som naturlig hører inn under disse avgiftene.



I tråd med «single till» prinsippet, skal Avinor bruke av kommersielle inntekter til å finansiere selskapets drift av lufthavner i den grad det er forenlig med selskapets vedtekter. Avinor er på den annen side pålagt en rekke samfunnsoppgaver, og plikter å betjene lufthavner, tårntjeneste og underveistjenester også for ikke-kommersielle aktører, uten å få tilstrekkelig inntjening gjennom forskriftsfestet hjemmel til betaling. Tårntjenesten som Avinor leverer ved de regionale lufthavnene, innebærer en kostnad som overstiger forskriftsfestede avgiftsinntekter.

Avinor har derfor lagt til grunn at en andel av kommersielle inntekter skal brukes til å finansiere tjenester som konsernet er pålagt å utføre, og/eller hvor myndigheten har vedtatt et vederlag som ikke dekker de kostnader som påløper for den enkelte tjeneste. Resterende kommersielle inntekter skal brukes til å subsidiere start- og passasjeravgift.

#### 4.2 2 Beregning av kommersielle inntekter

Kommersielle inntekter er hentet fra Avinors finansielle virksomhetsplan (FVP), med unntak av de kommersielle inntekter som skapes i Avinor Flysikring AS. Konsernets kommersielle inntekter er hovedsakelig drevet av antall passasjerer som reiser til og fra Avinors flyplasser. Beregningene er basert på følgende grunnleggende variabler:

- Passasjerprognoser
- Penetrasjon per produkt/virksomhet

- Handlekurv
- Vederlagsprosent og husleie

Forventet omsetning beregnes som produktet av antall passasjerer, penetrasjon og handlekurv. Avinors kommersielle inntekter beregnes deretter på grunnlag av forventet omsetning multiplisert med vederlagsprosenten, med tillegg av fast husleie.

#### 4.2.2.1 Passasjerprognoser

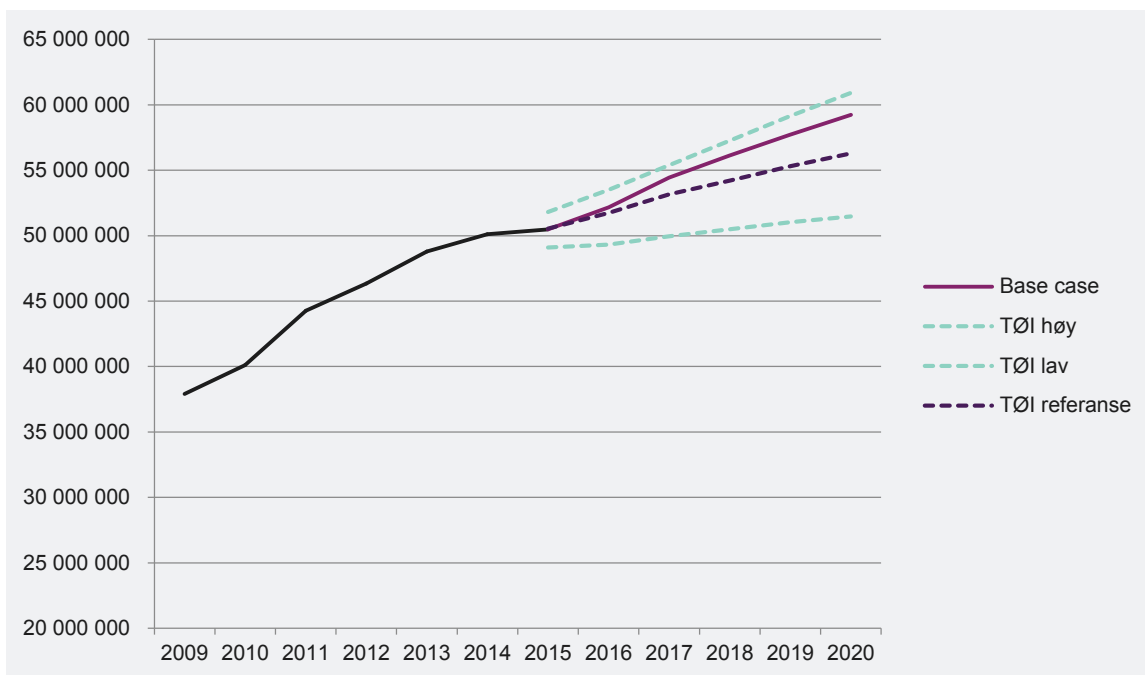
Passasjerprognoser er utarbeidet på grunnlag av prognoser fra Transportøkonomisk Institutt (TØI), hvor Avinor har gjort egne vurderinger basert på kunnskap om kapasitetsfaktorer ved lufthavn og flyselskapenes flåtedisponeringer på kort sikt.

Avinor har satt seg ambisiøse mål hva gjelder trafikkutvikling. For å nå disse målene har Avinor under konsultasjoner fremmet forslag for flyselskapene om å innføre utvidede og nye incentivordninger for å oppnå bedre utnyttelse av lufthavnenes kapasitet med det endelige mål å sørge for økte inntekter, da hovedsakelig fra kommersiell virksomhet.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	CAGR
Innland	29 808	30 382	31 239	31 705	32 132	32 493	1,7 %
Utland	20 042	21 101	22 496	23 699	24 866	25 989	5,3 %
Offshore	636	698	716	722	726	760	3,6 %
Terminalpassasjerer	50 486	52 180	54 451	56 126	57 724	59 243	3,3 %

I perioden 2015 til 2020 forventes antall passasjerer å øke med 3,3 prosent per år i gjennomsnitt. Moderat økning på innland med en vekst på i gjennomsnitt 1,7 prosent per år. Utlandspassasjerene forventes å øke med 5,3 prosent per år i gjennomsnitt. Den største delen av veksten forventes i 2017 og 2018, som følge av åpningen av T2 på Oslo lufthavn og T3 på Bergen lufthavn.

Trafikkprognosene er vist i figuren nedenfor.



OSL har økte ambisjoner om passasjervekst og har lagt til grunn TØI sitt høye scenario i perioden 2015 – 2020, for så å legge veksten i referansescenariet til grunn for videre vekst ut planperioden. For konsernet for øvrig ligger referansescenariet til grunn.

Totalt forventes antall passasjerer å øke med nesten 9 millioner (17 prosent) i perioden 2015 til 2020, innlandspassasjerer med 3 millioner (9 prosent) og utlandspassasjerer med 6 millioner (30 prosent).

Sett i et historisk perspektiv så er veksttakten 2/3 av den gjennomsnittlige årlig veksten i perioden 2004 – 2014 (4,9 prosent).

#### 4.2.2.2 Penetrasjon

Penetrasjon er et mål på hvor mange av passasjerene som gjennomfører transaksjoner med de enkelte kommersielle foretakene ved Avinors lufthavner. Avinor følger penetrasjon ned på hver enkelt virksomhetstype (f. eks. servering), og legger planer basert på markedsforventninger til fremtidig penetrasjon.

#### 4.2.2.3 Handlekurv

Handlekurv reflekterer hvor mye hver enkelt kunde handler for i hver enkelt kommersielle virksomhet. Handlekurv, og utvikling i denne variabelen, følges opp per virksomhetsområde, og Avinor vurderer fremtidig utvikling i lys av historikk og forventninger i markedet.

#### 4.2.2.4 Vederlagsprosent og husleie

Vederlagsprosent er den andelen av omsetningen som Avinor har krav på med hjemmel i avtaler med de enkelte aktørene på hver enkelt lufthavn. Husleie utgjør en fast komponent i kontraktsfestet vederlag.

#### *4.2.2.5 Kommentarer til kommersielle inntekter for 2016*

På grunn av redusert trafikkvolum og lavere inntekter per passasjer er kommersielle inntekter ca. 2,3 milliarder kroner lavere enn i fjorårets FVP for perioden 2015-2020. I sum (inklusive luftfartsavgifter) svekkes konsernets driftsinntekter med ca. 3,8 milliarder kroner i perioden 2015-2020. Det er planlagt med en gjennomsnittlig årlig vekst i kommersielle inntekter på 8,1 prosent for perioden 2015-2020.

Utover vekst i kroner som følge av passasjerveksten og inflasjonen, legges det opp til en årlig realøkning på 2,8 prosent per år. Dette skyldes økte arealer og nye kommersielle satsninger i forbindelse med åpning av Terminal 2 på Gardermoen, utvidede kommersielle arealer ved de største lufthavnene, herunder Terminal 3 på Flesland, samt økt fokus og bevisst satsning på kommersielle aktiviteter på tvers av alle lufthavner.

Det er i utgangspunktet forutsatt utvikling tilsvarende KPI og passasjervolum med budsjett 2015 som utgangspunkt for nøkkeltall. Prognosen bygger ellers på en vurdering av utvikling i penetrasjon, handlekurv og kontrakter på alle konsepter/inntektselementer gjennom hele planperioden.

#### *4.2.2.6 Kommentarer til hotellsalg*

I februar 2015 vedtok Konsernstyret å legge ut for salg et hotell på Gardermoen for å styrke konsernets egenkapital, gitt akseptabel salgpris. Uten salg av dette hotellet ville konsernet ikke vært i stand til å finansiere fremtidige investeringer etter plan, og ville heller ikke kunnet legge frem forslag til inntektsbehov slik det foreligger i denne redegjørelsen.

Avinor har således handlet innenfor ICAO sine retningslinjer hva gjelder finansiering av infrastruktur som tilsier at lufthavnoperatøren skal undersøke alle mulige finansieringsformer før man vurderer avgifter som finansieringskilde, for å unngå at flyselskapene skal forfinansiere infrastruktur.

### *4.2.3 Beregning av driftskostnader*

Driftskostnader er beregnet på grunnlag av lufthavnenes forventede kostnadsutvikling i tråd med Avinors langsiktige planer (FVP) som er justert for forventede effekter av pågående moderniseringsprogram. For tårntjenesten har man også inkludert lufthavnenes kjøp av flysikringstjenester fra Avinor Flysikring AS. Driftskostnader knyttet til konsernfelles tjenester og administrasjon, herunder konsernstaber, er inkludert i driftskostnadene.

#### *4.2.3.1 Moderniseringsprogrammet*

Moderniseringsprogrammet er forventet å ha en effekt på 300 millioner kroner i 2016, sammenlignet med tidligere planverk. Det er forutsatt fullt gevinstuttak fra dette programmet i grunnlaget for beregning av driftskostnader. Moderniseringsprogrammet gjelder også for Avinor Flysikring AS, og det er således en del effekter som vil tilskrives deler av Avinors virksomhet som ikke er tilknyttet lufthavnavgiftene.



#### *4.2.4 Beregning av kapitalkostnader*

Kapitalkostnader beregnes på grunnlag av en kapitalbase som omfatter gjennomsnitt av inngående og utgående balanse for restverdi på de anlegg som inngår i Avinors anleggsregister. Det er gjort egne vurderinger for fremtidige investeringer i anlegg. T2-utbygging ved Oslo lufthavn Gardermoen blir delvis ferdigmeldt i 2016, og det er lagt til grunn at deler av T2 kan tas i bruk fra og med 1. desember 2016. Det er således lagt til grunn at bare en 1/12 del av dette anlegget legges inn i kapitalbasen.

For å komme frem til kapitalkostnader multipliseres kapitalbasen med en kapitalavkastningsrate før skatt på 8,36 prosent. Kapitalavkastningsraten svarer til avkastningskravet fastsatt av SD i Eiermelding om virksomheten til Avinor AS (Meld. St 38 (2012-2013)) på 6,1 prosent før skatt med tillegg av skattesats på 27 prosent. Kapitalavkastningskrav før skatt er benyttet fordi Avinor sine avgiftsinntekter er gjenstand for beskatning.

Verdien av anlegg ved stiftelsen av Avinor AS ble betydelig nedskrevet (med om lag 4,7 mrd. NOK til 13,2 mrd. NOK totalt) i tilknytning til overgangen til IFRS i 2008. Dette innebærer at nyinvesteringer vil ha en desto større relativ effekt på kapitalbasen for beregning av kapitalkostnader.

#### *4.2.5 Allokering av kostnader mellom ulike avgifter og produkter*

Avinor sitt økonomisystem er oppbygd på grunnlag av funksjoner, og ikke tjenester. Avinor har derfor initiert et prosjekt for å kartlegge kostnader basert på funksjoner opp mot de ulike tjenestene som inngår i avgiftene og de øvrige produktene som Avinor tilbyr. Dette er et pågående arbeid.

Driftskostnader er allokert til ulike produkter gjennom vurderinger gjort for hver enkelt lufthavn.

Kapitalkostnader er allokert på grunnlag av bruken til hvert enkelt anlegg, med fokus på mest mulig korrekt allokering av de større anleggene til Avinor konsernet.

I arbeidet med allokering av kostnader har Avinor benyttet både økonomisk og operativ kompetanse ved de ulike lufthavnene. For de mindre lufthavnene har det blitt foretatt noen overslag for å komme frem til et tilfredsstillende grunnlag. Arbeidet har tatt utgangspunkt i Avinors regnskapstall for 2014, for å ha et mest mulig stabilt grunnlag for allokering av kostnader. For fremtidige investeringer er det gjort særskilte vurderinger av bruken til anleggsmassen.

#### *4.2.6 Beregnet inntektsbehov*

For å komme frem til et grunnlag for inntektsbehov fra start- og passasjeravgift for 2016 har Avinor benyttet allokeringer beskrevet ovenfor på kostnadstall for 2016 hentet fra Avinors langsiktige planer (FVP). Det er også gjort foretatt beregninger på grunnlag av prognosetall

for 2015, og faktiske regnskapstall for 2014. Tabellen nedenfor illustrerer hovedtrekkene i beregning av inntektsbehov.

I tråd med prinsippene beskrevet ovenfor har Avinor beregnet inntekter og kostnader for konsernets ulike tjenester. Kolonnen lengst til venstre (2015FVP) illustrerer grunnlaget for fjorårets forslag til lufthavnavgifter for 2015. Dette grunnlaget bygger på en annen metodikk enn årets forslag til rammevedtak, og er således ikke direkte sammenlignbart med de øvrige kolonnene. De tre kolonnene til høyre i tabellen illustrerer inntekter og kostnader for de ulike produktene ved bruk av modellgrunnlag utviklet i 2015. 2014F reflekterer faktiske tall for 2014, mens 2015P er basert på prognosetall for regnskapsåret 2015 oppdatert per april 2015. 2016 er basert på tall hentet fra Avinors finansielle virksomhetsplan utarbeidet våren 2015.

År	Fra 2014	Fra 2015		
	2015FVP	2014F	2015P	2016
<b>Kommersielle tjenester</b>				
Inntekter	5 260	4 683	4 991	5 374
Kostnader	-1 438	-1 191	-1 241	-1 272
Netto	3 822	3 492	3 750	4 102
<b>Tårntjenester</b>				
Inntekter	738	615	578	611
Kostnader	-1 086	-1 184	-1 193	-1 220
Netto	-348	-569	-614	-609
<b>Lufthavntjenester</b>				
Kostnad lufthavntjenester	-4 753	-4 238	-4 572	-4 602
Kapitalkostnader	-1 330	-1 321	-1 409	-1 567
Sum	-6 083	-5 559	-5 981	-6 169
<b>Justeringer</b>				
Netto kommersielle inntekter	3 822	3 492	3 750	4 102
Underdekning tårntjenester	-348	-569	-614	-609
Kostnadsdeling offshore	174	178	172	195
Eiendom			-19	-73
Sum justeringer	3 648	3 101	3 289	3 615
<b>Inntektsbehov</b>				
Start- og passasjeravgift	-2 435	-2 458	-2 692	-2 554
Inntekter (faktisk og prognose)	2 241	2 296	2 241	2 415
<b>Security</b>				
Inntekter		1 184	1 177	1 221
Kostbase/kostnader	1 230	-1 194	-1 214	-1 282

Kommersielle inntekter fratrukket kostnader (inkl. kapitalkostnader) utgjør netto kommersielle inntekter som kan subsidiere lufthavnavgiftene, og tas derfor med i justeringer. Tårntjenester (regulert inntekt fratrukket drift og kapitalkostnader) ved alle lufthavnene til

Avinor går med netto underskudd, som forutsettes dekket av kommersielle inntekter, og dette går derfor til fradrag under justeringer. Ved gjennomgang av tårntjenesten og tilhørende anlegg ved regionale lufthavner har man identifisert flere kostnadselementer i 2015 enn det man identifiserte i den forenklete gjennomgangen som ble foretatt i 2014. Dette er hovedforklaringen på økningen i kostnader for tårntjenesten dersom man sammenligner tall fra 2014 med tall fra 2015. For lufthavntjenester er kapitalkostnader spesifisert på egen linje, og summen av drifts- og kapitalkostnader danner kostnadsgrunnlaget for lufthavntjenester. Eiendomsselskapene er inkludert i grunnlaget som en egen linje, hvor resultatet for eiendomsselskapene er justert for kapitalkostnad i tråd med avkastningskrav. Eiendomsvirksomheten går isolert sett i minus, men dette skyldes at alle inntekter fra parkeringsvirksomheten til Avinor konsernet tilfaller lufthavnene, og således er inkludert i kommersielle inntekter.

Inntektsbehovet fremkommer som resultat av summen av drift- og kapitalkostnader for lufthavntjenester fratrukket summen av nevnte justeringer. For sikkerhetsavgiften er det lagt til grunn at avgiften holdes uendret i 2016, selv om dette vil gi en inntekt som er noe lavere enn kostnadsgrunnlaget. Grunnlaget for beregning av sikkerhetsavgiften revideres som en del av prosjektet som nevnt under punkt 2 ovenfor. Revisjon av sikkerhetsavgiften vil tas opp i neste års konsultasjoner.

#### *4.2.6.1 Forklaring på tallgrunnlag i beregnet inntektsbehov*

Som en utdypende forklaring på de tall som er oppgitt i tabellen ovenfor, omtales i korthet grunnlaget for tallene som fremgår i hver enkelt rad. Forklaringene reflekterer den metodikken som er benyttet i 2015. Metodikken bygger på en «bottom-up» tilnærming hvor hvert enkelt anlegg og hvert enkelt kostnadssted er allokert til en eller flere tjenester. Eksempelvis vil selve bygningskroppen ved Oslo Lufthavn Gardermoen, samt kostnadssteder som er tilknyttete drift og vedlikehold av terminalen, anses som «terminalbygg» og «terminaltjenester». Terminalbygg og terminaltjenester allokeres hovedsakelig mellom kommersielle tjenester og lufthavntjenester (som delvis finansieres av passasjeravgift). Kommersielle tjenester og lufthavntjenester omfatter også overhead kostnader, slik som konsernstaber, fellestjenester o.l.

##### *4.2.6.1.1 Kommersielle inntekter*

Kommersielle inntekter er beregnet på grunnlag av passasjerprognoser (4.2.2.1), penetrasjon, handlekurv og vederlagsprosent for de ulike virksomhetstypene. For virksomhetene innen utleie av eiendom og infrastruktur samt festeavgift er det ikke tatt utgangspunkt i passasjerprognoser, da inntektene fra disse ikke er avhengige av passasjertrafikk. Som nevnt under punkt 4.2, opererer Avinor med en rekke ulike mål for penetrasjon og handlekurv, samt at vederlagsprosent og valg av miks mellom vederlagsbasert og ordinær husleie er avhengig av lokasjon.

#### *4.2.6.1.2 Kommersielle kostnader*

Kommersielle kostnader omfatter både drift og kapitalkostnader knyttet til den kommersielle virksomheten til Avinor. Brorparten av kostnadene er knyttet til det areal som de kommersielle virksomhetene opptar i terminalene, og driften av terminalene. Avinor arbeider med å forbedre fordeling og grunnlaget for kostnadssiden for de kommersielle tjenestene.

#### *4.2.6.1.3 Inntekter tårntjeneste*

Inntekter fra tårntjenesten er beregnet på grunnlag av trafikkprognoser for flybevegelser og flyvekter multiplisert med forventede avgiftssatser for 2016. Grunnet overdekning fra tidligere år har Avinor rapportert en noe redusert TNC avgift for 2016 sammenlignet med ytelsesplanen, men dette er ikke reflektert i inntektstallene i tabellen ovenfor.

#### *4.2.6.1.4 Kostnader tårntjeneste*

Kostnader for tårntjenesten domineres av bemanningskostnader som påløper som følge av at Avinors lufthavner leier inn bemanning fra datterselskapet Avinor Flysikring AS. Resterende kostnader er hovedsakelig kapitalkostnader knyttet til tårnbygg og navigasjonsutstyr som er nødvendig for å utføre denne tjenesten. Avinor har gjennomgått anleggsmassen i detalj for alle lufthavnen i konsernet for å danne et bedre bilde av den totale kostnaden for denne tjenesten.

#### *4.2.6.1.5 Kostnad lufthavntjenester*

Lufthavntjenester omfatter kostnader knyttet til drift av anlegg og operasjoner på flyside, i terminal og på landside. De store postene er teknisk drift, brann- og redningstjeneste og plasstjeneste.

#### *4.2.6.1.6 Kapitalkostnad lufthavntjenester*

Kapitalkostnader omfatter alle anlegg som naturlig kan henføres til flyside, terminal eller landside. De større postene er terminalbygg, teknisk infrastruktur, baneanlegg og driftsbygg.

#### *4.2.6.1.7 Kostnadsdeling offshore*

Kostnadsdeling offshore omfatter forventede avgiftsinntekter fra flygninger til kontinentalsokkelen. Beløpet tar utgangspunkt i at inntektene skal dekke de kostnader ved tjenester og infrastruktur som tilbys helikopterselskapene ved de lufthavner hvor Avinor stiller med egne terminalarealer for offshore trafikken.

#### *4.2.6.1.8 Resultat eiendom*

Eiendom er her avgrenset til å omfatte de datterselskaper av Avinor konsernet som bedriver eiendomsvirksomhet. Resultatet er beregnet som summen av driftsresultatet for eiendomsselskapene før finanskostnader og –inntekter og kapitalkostnader. Kapitalkostnader er beregnet på grunnlag av verdien av bygningsmasse og øvrige anlegg tilhørende eiendomsselskapene. Resultatet er negativt i denne sammenhengen. Som nevnt under punkt 4.2.6 (innledningen) skyldes det negative resultatet at en stor inntektskilde fra parkeringsvirksomheten tilfaller lufthavnene, mens parkeringsselskapet (eget datterselskap som regnes som eiendomsselskap) kun mottar en leieinntekt fra lufthavnene for de anlegg som lufthavnene bruker til parkeringsvirksomhet.

#### *4.2.6.1.9 Inntekter security*

Security inntekter er beregnet som produktet av antall passasjerer som forventes gjennom securitykontrollen multiplisert med foreslått securityavgift.

#### *4.2.6.1.10 Kostnader security*

Kostnader som er henført til security, omfatter i all hovedsak innleid bemanning til sikkerhetskontroll av passasjer og medbragt bagasje. Kontroll av innsjekket bagasje og områdekontroll er også vesentlig poster. Utover disse driftskostnadene er det betydelig kapitalkostnader forbundet med teknisk infrastruktur for security i terminal, da hovedsakelig i selve sikkerhetskontrollen.

### *4.3 Rammevedtak*

Rammevedtaket skal i hovedsak regulere Avinors inntektsbehov fra start- og passasjeravgift. Takstregulativet gir Samferdselsdepartementet anledning til også å regulere fordeling av inntektsbehov fra start- og passasjeravgift og en eventuell modell for risikofordeling mellom Avinor og flyselskapene.

Rammevedtaket skal også angi hvilke kostnader som ikke er tatt høyde for i rammevedtaket, gjøre rede for grensdragning mellom ordinære kommersielle flygninger og flygninger til kontinentalsokkelen, og definere hvilke kommersielle inntekter som omfattes av forskriften.

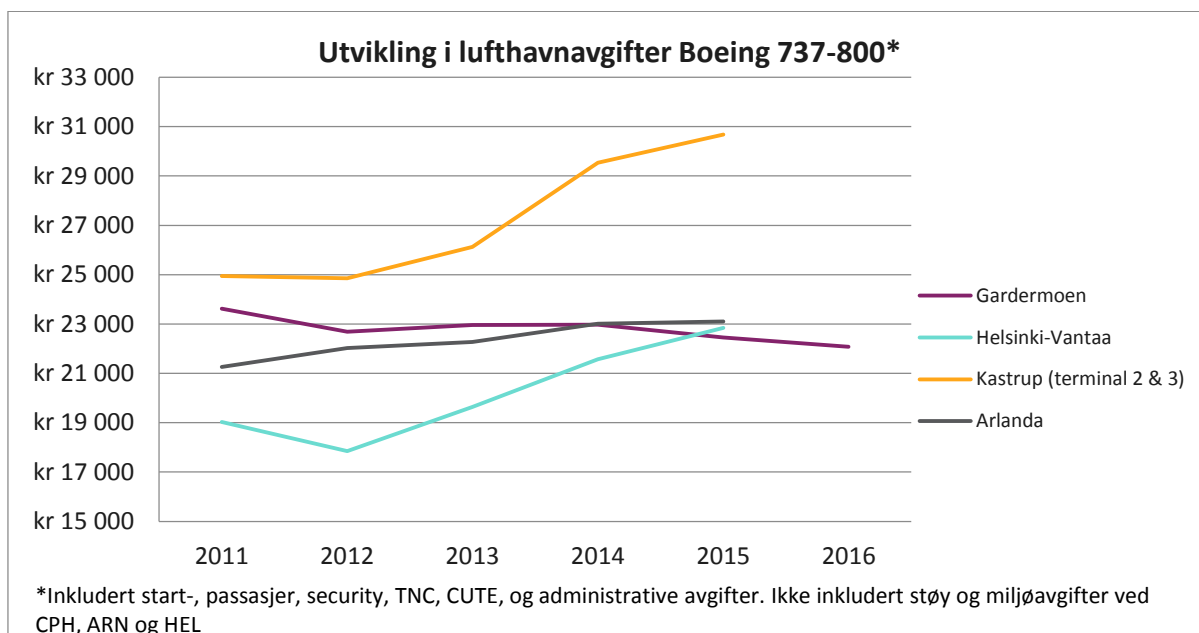
#### *4.3.1 Inntektsbehov*

Modellberegninger beskrevet ovenfor tilsier et inntektsbehov fra start- og passasjeravgift på 2 554 millioner kroner. Avinor har imidlertid lagt til grunn et forslag til avgifter som innebærer et inntektsbehov på 2 416 millioner kroner for 2016. Avinors forslag til inntektsbehov er således betydelig lavere enn modellberegningene skulle tilsi, og dette reflekterer at Avinor har ønsket å imøtekomme flyselskapene og organisasjoner som representerer disse ved å legge frem et avgiftsforslag som i praksis innebærer uendrede avgifter.

Inntektsbehovet slik det er lagt frem her, svarer til et avgiftsforslag som beskrevet i tabellen nedenfor. Startavgiften reduseres som følge av at bunnfradraget for første 3 tonn av flyets vekt fjernes. Som nevnt under punkt 3.1.1 anmoder Avinor om at passasjeravgiften for passasjerer i transfer på vei til utland reduseres til 35 kroner.

	2015	2016
Startavgift	68	64
Passasjeravgift	54	54
Passasjeravgift transfer utland	54	35

Et slikt avgiftsforslag sørger for at Avinor sine større lufthavner vil være konkurransedyktige sammenlignet med andre større lufthavner i våre naboland (se diagram nedenfor). Sammenligningen tar utgangspunkt i en standard flygning med et Boeing 737-800 fly, og offentlig tilgjengelig informasjon om avgifter ved de ulike lufthavnene. Under konsultasjon har denne grafen blitt lagt frem for flyselskapene som ikke har gitt uttrykk for at dette bildet er feil.



#### 4.3.1.1 Transfer avgift

På oppfordring fra flyselskapene har Avinor foreslått å redusere avgiften for transferpassasjerer til utenlandske destinasjoner fra 54 til 35 kroner per passasjer. Avinor begrunner dette forslaget med at det på sikt vil gi en netto gevinst for konsernet gjennom en økning i transfer passasjerer til utlandet, hvilket er forventet å øke kommersielle inntekter betraktelig. Avinor ber derfor om at det skilles ut en egen passasjeravgift for transfer passasjerer til utlandsdestinasjoner på 35 kroner per passasjer.

#### 4.3.1.2 Presisering av § 4 nr. 3 (dokumentasjon for startvekt)

Takstregulativet, § 4 nr. 3, nevner *nasjonalt luftfartøyregister, flyhåndbok, luftdyktighetsbevis eller annen tilsvarende offisiell dokumentasjon* som mulig dokumentasjon for maksimal startvekt til beregning av startavgift. Avinor har i praksis anvendt flyhåndbok (AFM) som eneste godkjente dokumentasjon for høyeste tillatte startvekt. Dagens tekst kan derimot åpne for andre fortolkninger, da spesielt i retning av at flyselskapene selv kan velge hvilken dokumentasjon som skal være gjeldende. Dette har skapt unødvendig mye diskusjon om hva som er grunnlaget for beregning av startavgift. Avinor ber derfor om at forskriften § 4 nr. 3 endres slik at det kun er flyhåndbok som gjelder som dokumentasjon for høyeste tillatte startvekt til fakturering av startavgift.

#### 4.3.2 Fordeling mellom start- og passasjeravgift

Avinor har lagt frem et forslag om uendrede avgifter for 2016, med unntak av nevnte reduksjon i transfer avgift. Det har ikke lyktes å bli enige om eventuelle endringer i fordelingen av inntektsbehov mellom start- og passasjeravgiften, og det foreslås derfor å ikke endre på dette forholdet per nå.

Gjeldene forslag til avgifter innebærer en fordeling av inntekter mellom start og passasjeravgift på henholdsvis 44 og 56 prosent.

2016	Total	Andeler
Startavgift	1 062,8	44 %
Passasjeravgift	1 353,0	56 %
Sum	2 415,8	100

#### 4.3.3 Risikodeling

Avinor og flyselskapene har drøftet mulige modeller for risikodeling, i lys av de modeller som appliseres i ytelsesplan for terminal- og underveisavgift. Gitt dagens ordning hvor lufthavnavgiftene fastsettes for ett år av gangen, ser ikke bransjen behov for å benytte en risikodelingsmodell for start- og passasjeravgiftene. Imidlertid ønsker bransjen å ta dette opp på nytt dersom det skulle bli aktuelt med flerårig regulering av avgiftene.

Avinor har lagt frem forslag til incentivordninger som belønner ønsket utnyttelse av kapasitet ved konsernets lufthavner, og har således invitert flyselskapene til å dele på inntekter fra eventuell vekst i flytrafikken. Dette vil kunne anses som risikodeling, men da utelukkende i flyselskapenes favør.

#### 4.3.4 Angivelse av kostnader som ikke er tatt høyde for i rammevedtaket

Avinor har lagt frem et forslag til inntektsbehov basert på følgende forutsetninger:

- Narvik lufthavn, Framnes, legges ned 31. desember 2016

I brev av 18. mai 2015 ber SD Avinor om å holde Narvik Lufthavn Framnes åpen frem til 31. mars 2017 gitt at LT gir teknisk/operativ godkjenning uten krav til nye tiltak. Tidspunkt for nedleggelse har imidlertid ingen effekt for avgiftsfastsettelsen for 2016.

Avinor har videre lagt til grunn at konsernet ikke skal bidra til finansiering av bygging av Hålogalandsbrua, som er en forutsetning for nedleggelse av Narvik lufthavn Framnes.

- Evt. endringer i lufthavnstruktur på Helgeland og i Lofoten ikke inkludert

Eventuelle investeringer i nye lufthavner og avvikling av nåværende lufthavner er ikke tatt høyde for. Det er ikke forventet at slike endringer vil inntreffe i 2016.

- Eventuell ny lufthavn i Hammerfest er ikke inkludert.

I gjeldende Nasjonal transportplan varsler regjeringen at Avinor vil bli tilført midler for å kunne gjennomføre investeringen.

- Eventuell ny lufthavn i Bodø er ikke inkludert.

En eventuell ny lufthavn i Bodø vil ikke ha noen effekt for avgiftene i 2016.

- Overføring av Forsvarets eiendommer ved lufthavn er ikke inkludert

Utfallet av rettslig avtaleskjønn vedrørende luftfartskritiske arealer eiet av Forsvaret ved Flesland og Værnes lufthavner er ukjent og ikke inkluderer.

- Effekt av konkurranse på tårntjenester er ikke inkludert

Effekten av konkurranseutsetting av tårntjenesten er foreløpig svært usikker og ikke hensyntatt i planen. Det forutsettes at Avinor Flysikring er eneleverandør av tårntjenester i hele planperioden (2016-2030).

#### *4.3.5 Grensedracting mot flygninger til kontinentalsokkelen*

Avinor har lagt til grunn at flygninger til kontinentalsokkelen skal dekke alle kostnader ved anlegg og tjenester som tilbys utelukkende til denne kundegruppen. Arealer på flyside som benyttes av både ordinære kommersielle flygninger og flygninger til kontinentalsokkelen, fordeles etter antall flybevegelser.

#### *4.3.6 Definisjon av kommersielle inntekter som omfattes av forskriften*

Avinor har lagt til grunn at alle kommersielle inntekter, med unntak av kommersielle inntekter fra Avinor Flysikring AS, omfattes av forskriften. Dette innebærer at alle kommersielle inntekter skal benyttes til å dekke kostnader ved tjenester som Avinor ikke har hjemmel til å ta betalt for/ikke tilstrekkelig betalt for, skal finansieres av kommersielle inntekter. Resterende kommersielle inntekter skal gå til å subsidiere avgiftene.

## **5. Samferdselsdepartementets vurderinger**

### *5.1 Innledning*

Departementet vil i det følgende knytte mange av sine vurderinger til innspillet fra Avinor (punkt 5). Det er første gang fremgangsmåten for fastsetting av rammene for avgiftsinntektene i den nye avgiftsforskriften fra desember 2014 skal følges, og det er ikke grunn til å legge skjul på at det er utfordrende. Den nye forskriften innebærer at en beveger seg bort fra et system der departementet fastsetter de enkelte avgiftssatsene selv, til et system der man i større grad skal drive rammestyring.



Fordi Avinor langt på vei er en monopolist, fordi det norske samfunnet har behov som ikke nødvendigvis sammenfaller med Avinor bedriftsøkonomiske behov, og fordi vi mangler erfaring med og historisk tallmateriale basert på den nye metodikken, mener departementet at det for 2016 fremdeles er behov for å drive en nokså detaljert styring. Det betyr at rammevedtaket inneholder føringer som supplerer de føringene som fremgår av avgiftsforskriften selv. De viktigste av disse er:

- a) Avinor skal fortsatt finansieres som et nettverk (samfinansiering)
- b) Samtlige kommersielle inntekter i Avinor AS skal benyttes til å finansiere selskapets drift av lufthavner i den grad det er forenlig med selskapets vedtaket ("single till"-prinsippet).
- c) Følgende avgifter skal benyttes på Avinor lufthavner: Passasjeravgift, startavgift, sikkerhetsavgift og avisingsavgift.
- d) Passasjeravgiften beregnes som samlet inntektsbehov fra passasjeravgiften slik departementet fastsetter den i rammevedtaket dividert med antall avgiftspliktige avreisende passasjerer fra alle Avinors lufthavner.
- e) For så vidt gjelder startavgiften sier avgiftsforskriften bare hvordan det samlede avgiftsprovenyet skal fordeles mellom ulike typer fly. Den grunnleggende avgiftsatsen (kalt "full avgift") er en ukjent størrelse som fremkommer ved å ta utgangspunkt i det samlede startavgiftsprovenyet som departementet fastsetter i rammevedtaket, og så fordeler dette i tråd med beregnings-/fordelingsprinsippene i forskriften. Forskriften bestemmer blant annet at det skal gis 30 prosent rabatt på den beregnede startavgiften ved en rekke av landets lufthavner i tråd med tidligere praksis.

Forskriften tar ikke stilling til hvordan den samlede provenyfordelingen skal være mellom passasjer- og startavgiften, men den forutsetter at departementet forholder seg til spørsmålet i rammevedtaket. Det er imidlertid mulig å regulere fordelingen på flere måter i rammevedtaket.

## *5.2 Departementets grunnleggende tilnærming - metodikk*

Av fremstillingen i punkt 5.1 fremgår det at departementet må ta stilling til to grunnleggende problemstillinger:

- a) Hvilke totale lufthavnavgiftsinntekter trenger Avinor.
- b) Hvordan skal de fordeles mellom de ulike avgiftstypene, flytypene og flygingstypene.

I tråd med forutsetningen da den nye avgiftsforskriften ble vedtatt – at avgiftsstyringen på sikt skal bli mer overordnet – har prosessen frem mot rammevedtaket først og fremst dreid seg om det første problemstillingen – totalinntekten. Utfordringen for departementet er å få tilgang til så mye informasjon at det er i stand til å gjøre seg opp en selvstendig mening om hvilke kostnader og inntekter som er rimelig å forvente. I tillegg til mangel på informasjon er det nødvendig å finne frem til et metodisk grep som gjør det mulig å bruke informasjonen på en

treffsikker måte. Departementet ser for seg fem mulige tilnærminger, eller kombinasjoner av tilnærminger:

- i. Sammenligning med andre sammenlignbare lufthavner eller lufthavnsystemer.
- ii. Sammenligning med en tenkt "objektiv" og uavhengig norm for hva som er effektiv lufthavndrift, eller hvordan man kan effektivisere driften med hjelp av insentiver.
- iii. Sammenligning med kostnadene og inntektene på Avinors lufthavner tidligere år (tidsserier).
- iv. Be om å få forklaring og underbygginger fra Avinor på det forsøket har spilt inn.
- v. Fastsette en politisk forankret ambisjon om at kostnadene skal kuttes med et bestemt antall prosent, uten at prosentsetsen streng tatt kan utledes av noen av metodene nevnt ovenfor.

Den første av disse metodene (i) benytte departementet da det i 2012 fikk konsulentselskapet GAP til å foreta en sammenliknende studie ("benchmarking"). På grunnlag av denne studien har departementet i St. meld. Nr. 38 (2012-2013) uttrykt en forventning om effektivisering (side 42). Denne studien er ikke egnet som grunnlag for å gjøre seg opp en mening om hvilke totale avgiftsinntekter Avinor har behov for i 2016. Departementet vil likevel ikke utelukke at benchmarking kan være et nyttig hjelpemiddel ved fastsettingen av fremtidige rammevedtak.

Varianter av den andre metoden (ii) kan være aktuelle å benytte seg av i fremtiden, men potensialet ved en slik tilnærming må eventuelt først vurderes nærmere.

I praksis har departementet benyttet seg av en kombinasjon av de to sistnevnte (iii og iv) fremgangsmåtene, og med hovedvekt på den siste. Fordi Avinor driver et nettverk av lufthavner som trolig har få eller ingen gode paralleller internasjonalt, er det grunn til å tro at disse to tilnæringsmåtene vil være viktige også i fremtiden. Etter hvert vil det bli etablert tidsserier av kostnads- og inntektstall. Med utgangspunkt i disse antar departementet at det blir mulig å etablere noen "faste punkter" – slik at eventuelle endringer fra en slik referanseramme må begrunnes. For å gjøre denne typen sammenligninger mulig, er det viktig at forutsetningene for det enkelte avgiftsåret er presist beskrevet (se punkt 5.3). Bare da er det mulig å identifisere endringer og årsakene til disse.

For arbeidet med 2016-avgiftene mangler i stor grad historiske tall. Det henger sammen med at Avinor selv er i ferd med å utvikle ny metodikk. Etter det vi forstår er arbeidet med ny metodikk dels en følge av behov for bedre redskaper i det interne økonomistyringsarbeidet. Dette henger i sin tid trolig også sammen med de nye kravene til transparens, dokumentasjon og begrunnelse som følger av internasjonale trender, EUs nye direktiv om lufthavnavgifter og den nye nasjonale avgiftsforskriften som blant annet gjennomfører avgiftsdirektivet.

### *5.3 Noen viktige forutsetninger og rammer for vedtaket*

De forutsetningene som beskrives nedenfor, har ikke som automatisk konsekvens at rammevedtaket kan fravikes eller at Luftfartstilsynets endelige godkjenningsvedtak er ugyldig eller må endres dersom de ikke slår til. Luftfartstilsynets vedtak står ved lag. Det viktigste er

at forutsetningene gjør det enklere å foreta en mer presis vurdering av behovet for avgiftsinntekter i 2017 og senere år.

Departementet legger foreløpig ikke til grunn at avvik fra de forutsetningene som beskrives, skal få en "automatisk" konsekvens. Det er for eksempel ikke lagt opp til at 100 millioner kroner i lavere faktiske inntekter i 2016 enn forutsett, fører til at Avinor må få 100 millioner mer i avgiftsinntekter i 2017 alle andre forhold konstante. I stedet vil neste år bli foretatt en konkret og skjønnsmessig vurdering av hvilken betydning slike avvik bør ha for rammevedtaket for 2017.

På lengre sikt ser departementet likevel ikke bort fra at det vil være riktige å innføre flerårige rammevedtak, eller i alle fall enkelte automatiske virkninger av faktiske avvik fra klart uttrykte forutsetninger. Da er det særlig naturlig å tenke risikofordelingsmekanismer av den typen som er en del av ytelsessystemet knyttet til flysikringsavgiftene.

De avgiftsprovenytallene departementet fastsetter i rammevedtaket, er teknisk sett bare en forutsetning for beregningen av de enkelte avgiftssatsene. Basert på totaltallet i rammevedtaket vil Avinor sende sitt forslag til endelige avgiftssatser til Luftfartstilsynet. Tilsynet vil så i sin tur godkjenne de enkelte avgiftssatsene med rettslig bindende virkning i medhold av avgiftsforordningen § 10 innen 1. november 2015.

Rammevedtaket forutsetter at det ikke foretas vesentlige endringer i det lovverket som påvirker Avinor utgifter og inntekter. Det innebærer for det første at gjeldende alkohol- og tollovgivning videreføres, slik at dages duty free-salg kan videreføres slik det er i dag.

Avinor orienterer om hvilke konkrete investeringskostnader som ikke er tatt hensyn til ved beregningen av inntektsbehovet for 2017. På samme måte forutsetter selskapet at noen kostnader faller bort. Departementet tar dette til etterretning uten å forskuttere hvilke krav som vil bli stilt til bidrag fra Avinor selv dersom disse forutsetningene ikke slår til. De aktuelle prosjektene er følgende:

- i. Narvik lufthavn, Framnes legges ned 31. desember 2016.
- ii. Eventuelle endringer i lufthavnstrukturen på Helgeland er ikke regnet med.
- iii. Eventuell ny lufthavn i Hammerfest er ikke regnet med.
- iv. Eventuell ny lufthavn i Bodø er ikke regnet med.
- v. Kostnader til å overføre eiendom ved Forsvarets nåværende lufthavner er ikke regnet med.
- vi. Effektene en eventuell konkurranse på tårntjenester er ikke regnet med.

Det er avsagt skjønn om verdien av Forsvarets eiendom på Værnes (pkt. v ovenfor), men dette er ikke rettskraftig når rammevedtaket fastsettes. Departementet mener derfor det er mest hensiktsmessig å vurdere den avgiftsmessige konsekvensen av at Avinor må betale for Forsvarets eiendommer som ledd i arbeidet med avgiftene for 2017 og eventuelle senere år.

#### *5.4 Sammenlignbare tall?*

Når statens og flyselskapenes vurdering av Avinor i stor grad bygger på sammenligninger med historiske tall, blir det ekstra viktig at tallene er sammenlignbare. Departementet tar til etterretning at de tallene som ble lagt frem for flyselskapene tidlig under konsultasjonen, ser ut til å ha bygget på en annen metodikk enn den som er innarbeidet i det endelige innspillet. I det endelige innspillet er det i alle fall mulig å sammenligne tall fra tre år (2014 – 2016). Vi oppfatter det derfor dithen at Avinor har bestrebet seg på å imøtekomme det legitime kravet om sammenlignbare tall, og at selskapet også vil bestrebe seg på å videreføre tallrekker basert på samme metodikk i årene som kommer.

#### *5.5 Kommersielle inntekter*

Departementet mener utviklingen i de kommersielle inntektene de siste årene er det sikreste utgangspunktet for å vurdere hvilke inntekter som er rimelige å forvente av Avinor i 2016 (og kommende år). Selskapet deler selv disse inntektene i duty free (50%), parkering (17%), butikker 6%), servering 6,6%), eiendom (4,1%) og annet (15,8%) (2014-tall).

Det viktigste for utviklingen i de kommersielle inntektene er utviklingen i passasjertallene. Ifølge Avinor er det ventet at veksten i passasjertallene vil være mindre i perioden 2015-2020 enn den var i 2004-2014 – nærmere bestemt 2/3. Avinor bygger dette først og fremst på en prognose fra Transportøkonomisk institutt (TØI) om utviklingen i luftfarten. For alle lufthavner unntatt OSL legges det såkalte referansescenarioet i denne rapporten til grunn. Etter det vi forstår, har ikke Avinor tatt mål av seg å gjøre seg opp en selvstendig mening om realismen i dette scenarioet.

For OSL har Avinor lagt til grunn en sterkere vekst enn TØIs referansescenario i 2015-2020. Dette henger sammen med at åpningen av T2 er ventet å gi en sterkere vekst enn den underliggende generelle økonomiske trenden tilsier. Selv om veksten er ventet å bli størst på OSL i 2017 og 2018, ser det ut til at det er ventet en svak effekt av T2 også helt mot slutten av 2016.

Departementet mener den metodikken Avinor oppgir at de benytter for å beregne duty free-inntektene på, er forståelig. Inntekten beregnes som produktet av trafikkvolum (antall utenlandspassasjerer), hvor stor andel av utenlandspassasjerene som handler duty free (penetrasjon), hvor mye de som handler handler for (handlekurv), og hvordan Avinor deler denne samlede omsetningen med det foretaket som driver duty free-virksomhet på Avinors lufthavner.

Samlet sett mener departementet det virker realistisk å legge til grunn at veksten i de kommersielle inntektene vil avta. Slik vi forstår innspillene fra Avinor er det først og fremst forventningen om lavere vekst i antall passasjerer som er årsaken til de lavere prognosene, og at dette veier tyngre enn eventuelle endringer i hvor mange av passasjerene som benytter seg av kommersielle tjenester og hvor mye hver av disse handler for. Det sies at det arbeides med å øke penetrasjonen og handlekurven, men dette bidraget ser ikke ut til å være kvantifisert. Etter det vi forstår, er det heller ikke forventet at det vil finne sted viktige endringer i

fordelingen av fortjenesten fra kommersielle aktiviteter der hvor Avinor/OSL har leid ut arealer til andre som driver virksomhet overfor de reisende.

Departementet har mottatt informasjon fra Avinor som tilsier at selskapet selv sitter på opplysninger som setter dem i stand til å foreta enda mer detaljerte analyser av hvordan de kommersielle inntektene vil utvikle seg på de enkelte lufthavnene. Vi mener likevel at departementet bør forholde seg til mer aggregerte opplysninger. Mye tyder på at selskapet selv har budsjetter og redskaper som setter det i stand til å drive en presis planlegging av sine kommersielle aktiviteter. Så lenge dette rent faktisk fører til et best mulig økonomisk resultat, vil det kunne redusere behovet for avgiftsinntekter i de kommende årene slik som nevnt i punkt 5.4. Da er det ikke kritisk om de kommersielle inntektene skulle være underestimert noe i 2016.

#### *5.6 Særlig om salg av eiendeler*

Departementet krever som eier av Avinor at selskapet til enhver tid må vurdere å realisere eiendeler for å styrke konsernets egenkapital. Samtidig forstår vi det slik at flyselskapene har stilt spørsmålsteget ved måten en eventuell salgsgevinst for slike salg blir regnskapsført. Det kan synes som flyselskapene ønsker at de skal brukes til å redusere behovet for avgiftsinntekter det året salgsbeløpet mottas – i tråd med "single till"- prinsippet. Vi forstår det ikke slik at flyselskapene kritiserer det at salget vil redusere muligheten for kommersielle hotellinntekter i fremtiden.

Departementet tar til etterretning at Avinor konsentrerer seg om sine kjernevirksomhet, og at den fremgangsmåten som er beskrevet i innspillet til departementet, synes å innebære en god balansering av de egenkapitalforpliktelsene som følger av selskapets låneavtaler og viktigheten av å gjennomføre investeringer som flyselskapene også er tjent med uten unødvendig store svingninger i behovet for avgiftsinntekter fra år til år.

#### *5.7 Samlede kostnader*

Avinors moderniseringsprogram favner i utgangspunktet både inntekter og kostnader, men selskapet opplyser at det – i alle fall så langt – ser på arbeidet med effektivisering av drift som den viktigste delen av moderniseringsarbeidet. Samtidig er det slik at arbeidet med kostnads-effektiviseringer favner både lufthavn- og flysikringsvirksomheten. Siden store deler av flysikringsvirksomheten i konsernet nå er skilt ut i datterselskapet Avinor Flysikring AS, mens den finansielle virksomhetsplanleggingen langt på vei skjer på konsernplan, kan det være krevende å identifisere hvilke tall som er relevante for beregningen av lufthavnavgiftene.

Avinor har opplyst at de tar mål av seg å kutte kostnadene med 300 millioner kroner i 2016 som en del av moderniseringsprogrammet. Etter det vi forstår, kuttes 75 av disse millionene innenfor forretningsområdet til Avinor Flysikring AS. Det tilsier at om lag 225 millioner kuttes innenfor lufthavnområdet.

Samtidig opplyser Avinor at de "ved gjennomgang av tårntjenestene og tilhørende anlegg ved regionale lufthavner har ... identifisert flere kostnadselementer i 2015 enn det man

identifiserte i den forenklaede gjennomgangen som ble foretatt i 2014". Dette oppgis som hovedforklaringen på økningen i kostnadene til tårntjenesten når man sammenligner tall for 2014 og 2015. I møte har Avinor opplyst at de nye kostnadselementene som tilordnes tårntjenestene, skal føre til en tilsvarende reduksjon av andre kostnadsposter. Det må kunne legges til grunn av denne reduksjonen vil komme innenfor lufthavnområdet, men vi har ikke mottatt opplysninger som forklarer hvilke konsekvenser dette har fått – hva lufthavnkostnadene ville ha vært uten denne effekten. Vi har heller ikke mottatt noen detaljert redegjørelse for hvilke nye kostnadselementer som er identifisert, eller hvorfor det er mer korrekt med den nye tilordningen enn den som har vært brukt til nå. Departementet er enig med flyselskapene i at denne mangelen på transparens gjør det meget krevende for utenforstående å danne seg en selvstendig oppfatning av i hvilken grad reelle effektiviseringer oppnås og hvor det i så fall slår ut.

Det som er beskrevet i foregående avsnitt, er en viktig utfordring for den rollefordelingen som er nedfelt i avgiftsforskriften – at staten som regulatør skal (kunne) gjøre seg opp en selvstendig mening om de avgiftsinntektene Avinor med rimelighet kan forvente. Departementet har likevel grunn til å tro at dette problemet vil bli mindre når selskapets beregningsmetodikk får "satt seg", og det bygges opp tidsserier med (forutsetningsvis) sammenlignbare tall (jf. punkt 5.3). Avinor må legges dette til grunn som en forventning i arbeidet med fremtidige års rammevedtak.

Flyselskapene har stilte spørsmålstegn ved – i alle fall i en tidlig fase av konsultasjonen – om det er riktig å aktivere kostnader forbundet med T2 på OSL i kapitalbasen for kapital-kostnadene. Avinor opplyser nå at dette anlegget ikke vil bli tatt i bruk før i desember 2016, og følgelig at det bare aktiveres med 1/12 av sin samlede verdi. Departementet legger til grunn at dette korresponderer med forutsetninger om passasjertall ved beregningen av de kommersielle inntektene, slik at det er symmetri mellom forutsetningene for kostnads- og inntektsberegningen.

#### *5.8 Kostnadsgrunlaget for sikkerhetsavgiften*

Sikkerhetsavgiften skal ifølge avgiftsforskriften § 35 være rent kostnadsrelatert. Avinor opplyser at de holder på med å kartlegge kostnadene ved sikkerhetskontrollen som en del av sitt generelle kostnadskartleggingsarbeid. Fordi dette ikke er slutført ennå foreslår Avinor å videreføre sikkerhetsavgiftssatsen fra 2015 i 2016.

Basert på de opplysningene Avinor har gitt, legger departementet til grunn at kostnadsbasen for beregningen av sikkerhetsavgiften forblir den samme i 2016 som den er i 2015. Det følger da av avgiftsberegningsregelen at avgiftssatsen forblir den samme som i år.

Dersom det pågående kartleggingsarbeidet viser at kostnadsgrunlaget egentlig har vært "galt" må det tas hensyn til dette i arbeidet med avgiftene for 2017. Departementet er også kjent med at det pågår en diskusjon om hvem som skal foreta screening av frakt og post på Avinors 40 minste lufthavner. Dersom resultatet av denne prosessen blir at Avinor får redusert sine kostnader, eller øket sine inntekter, må det tas hensyn til dette ved fremtidige avgiftsberegninger.

### 5.9 Differensiert passasjeravgift for transferpassasjerer

Avinor opplyser at flyselskapene har ønsket redusert passasjeravgift på transferpassasjerer til utenlandske destinasjoner. I stedet for den foreslåtte grunnsatsen for passasjeravgift foreslås transfersatsen satt til 35 kroner. Avinor ser ut til å kunne slutte seg til ideen fordi det på sikt vil kunne gi konsernet en netto gevinst.

Det følger av § 19 nr. 3 i avgiftsforskriften at det som hovedregel skal betales passasjeravgift for passasjerer som har transfer (i motsetning til transittpassasjerer nevnt i § 19 nr. 4). Samtidig åpner § 40 i avgiftsforskriften for at Avinor gir rabatt på alle typer avgifter unntatt sikkerhetsavgiften. Men en av betingelsene er at selskapet kan godtgjøre at det vil øke inntektene til selskapet (at det er et "business case"). En annen betingelse er (selvsagt) at EØS-avtalens regler om offentlig støtte tillater det, og da er jo nettopp den bedriftsøkonomiske rasjonaliteten et sentralt tema.

Forskriftens systematikk er med andre ord at den selv foreskriver pliktige rabatter, men at den tillater ytterligere rabatter i medhold av § 40.

Departementet har kommet til at det ikke ønsker å ta stilling til om Avinor skal eller bør yte rabatt på transferpassasjerer. I stedet overlates dette valget til Avinor selv, og basert på forhandlinger med flyselskapene. Dette gjelder også hvor stor rabatten skal være. Så lenge rabatten ikke er tillatt dersom den ikke kan dokumenteres å være bedriftsøkonomisk rasjonell, gir dette samlet sett de mest treffsikre insentivene.

### 5.10 Samlet vurdering av inntekts- og kostnadstallene

Departementet er enig med Avinor i at det er fornuftig å vurdere *inntekspotensialet* med utgangspunkt i TØIs trafikkprognoser. Departementet sitter heller ikke på kunnskap som gir konkrete holdepunkter for å legge til grunn TØIs høye eller lave trafikkprognose i stedet for TØIs referanseprognose. Dersom de generelle økonomiske utsiktene kan sies å ha endret seg siden TØI-prognosene ble utarbeidet tidlig i 2015, er det trolig heller i negativ enn positiv retning. Vi finner likevel ikke grunn til å kreve at beregningene skjer på grunnlag av TØIs lave trafikkprognose.

I sin finansielle delårsrapport for andre kvartal 2015 oppgir Avinor at antall passasjerer over Avinors lufthavner i første halvår har sunket med 1,3 prosent sammenlignet med tilsvarende periode i 2014. Selv om trafikk tallene varierer mye innenfor kalenderåret, er det vanskelig å se at disse tallene bryter markert med de antakelsene om fremtiden som er gjort i innspillet fra Avinor.

Departementet har svake forutsetninger for å foreta selvstendige vurderinger av hvor store kommersielle inntekter Avinor bør ha per passasjer, eller hvordan utviklingen i dette tallet bør være. Fordelingen av overskuddet fra kommersiell virksomhet mellom Avinor som eier av arealer og foretak som driver kommersiell virksomhet på Avinors areal, er styrt av partenes relative markedsposisjon og forhandlingsstyrke, og fordelingen av kostnader og overskudd i

allerede inngåtte og fremtidige kontrakter. Departementet kan ikke se at det er forhold som skulle tilsi at Avinor ikke har incentiver til å sikre seg størst mulig andel av fortjenesten i disse markedene, eller at departementet bør mene noe om hvilken andel av dette overskuddet Avinor sikrer seg.

Avinors kostnadsbestrebelse fremkommer på to nivåer: For det første innebærer moderniseringsprogrammet at kostnadene vil bli kuttet med 225 millioner kroner innenfor området "lufthavntjenester" (ikke tårntjenester og andre lokale flysikringstjenester) sammenlignet med et scenario der ingen nye tiltak gjennomføres. For det andre har Avinor i innspillet til rammevedtak sagt seg villig til å kutte ytterligere 138 millioner kroner (differansen mellom 2 554 og 2 416 millioner kroner). Teoretisk sett gir dette et samlet effektiviseringskutt på  $225 + 138 = 364$  millioner kroner. Det tilsvarer 5,9 prosent av de samlede kostnadene på 6 169 millioner kroner til "Lufthavntjenester".

NHO Luftfart mener rammevedtaket bør fastsette en maksimal samlet avgiftsinntekt på 2 300 mill. kr.

Departementet har vært i tvil om det skal kreve ytterligere kostnadsreduksjoner ut over de Avinor har redegjort for at de selv vil sørge for, men har til slutt kommet til at det neppe er forsvarlig å redusere avgiftsinntektene ytterligere. Samlet tillatt start- og passasjeravgiftsinntekt settes til 2 415 mill. kr. De avgjørende faktorene har vært svekkelsen i de økonomiske utsiktene – med det det antas å ha og si for trafikktallene – og Avinors omfattende investeringsbehov i årene som kommer.

Departementet vedtar ikke de enkelte avgiftssatsene. De er likevel viktige faktisk forutsetninger. Avinor opplyser at de samlede provenytallene de selv har spilt inn, fører til at de enkelte avgiftssatsene som hovedregel vil bli liggende på det samme nivået som i 2015, eller litt lavere. Dette forutsetter at departementet slutter seg til Avinor forslaget om at provenyfordelingen mellom start- og passasjeravgiften opprettholdes. I punkt 5.11 begrunner departementet hvorfor fordelingsnøkkelen bør opprettholdes.

- Avinors innspill innebærer at hovedavgiftssatsen for startavgiften synker fra 68 til 64 kroner. Dette skyldes først og fremst at bunnfradraget fjernes. Det siste er ikke en konsekvens av dette rammevedtaket, men av avgiftsforskriften selv.
- Avinors innspill innebærer at hovedavgiftssatsen for passasjeravgiften forblir den samme som inneværende år, 54 kroner per passasjer.

Dersom Avinor ønsker å yte rabatt på transferpassasjerer, må de selv bestemme omfanget av rabatten, men intensiteten må respektere eventuelle begrensninger som følger av reglene om offentlig støtte i EØS-avtalen. Avinor har selv antydning en transferavgift på 35 kroner per passasjer på utenlandsreiser.

- Sikkerhetsavgiften holdes uendret, og forblir kroner 56 per passasjer.



Avinor må være opptatt av sin internasjonale konkurransevne, fordi denne har stor betydning for selskapets passasjervolum – og dermed inntekter. I punkt 4.3.1 i innspillet (slik det er nummerert ovenfor) opplyser selskapet at forutsetningene ovenfor vil gi et avgiftsnivå for en standard Boeing 737-800 som gjør Gardemoen konkurransedyktig mot noen av de lufthavnene det er naturlig å sammenligne seg med.

For øvrig er det verd å merke seg at konklusjonen i rammevedtaket er formulert som et tak for avgiftsprovenyene. Det vil med andre ord ikke stride mot rammevedtaket dersom selskapet i sitt endelige forslag til Luftfartstilsynet legger til grunn at de kan greie seg med lavere avgifter enn de som er gjengitt ovenfor – typisk for å styrke sin internasjonale konkurransevne.

#### *5.11 Fordeling mellom passasjer- og startavgift*

Avgiftsforskriften tar ikke stilling til hvordan den provenymessige fordelingen bør være mellom passasjer- og startavgiften. Dersom departementet ønsker det, kan det ta stilling til fordelingen i rammevedtaket, men det er strengt ikke nødt til å gjøre det. Det kan hevdes at avgiftsforskriften langt på vei bygger på en forutsetning om at departementet skal ta stilling til fordelingen, fordi fordelingen har minst like stor fordelingsmessig betydning som en del av de spørsmålene som *er* uttrykkelig regulert i forskriften.

Uten å ta stilling til hva departementet vil gjøre de kommende årene, velger det i alle fall å fastsette fordelingsnøkkelen for 2016.

Avinor opplyser at det ikke er oppnådd enighet med flyselskapene om en eventuell endring av inntektsfordelingen mellom de to avgiftstypene. Det er ikke sagt noe mer om hva en slik endring kunne bestå av og hva begrunnelsen i så fall skulle være.

Departementet skal ikke selv fastsette de enkelte avgiftssatsene, men de avgiftssatsene Avinor oppgir i punkt 4.3.1 i sitt innspill er viktige *faktiske forutsetninger*. Det departementet gjør er å fastsette den prosentvise fordelingen av det samlede start- og passasjeravgiftsprovenyet. Den kostnadsbaserte sikkerhetsavgiften kan holdes utenfor.

Avinor oppgir i punkt 4.3.2 i sitt innspill (slik det er nummerert ovenfor) at det samlede avgiftsprovenyet de har bedt om – 2 415,8 millioner kroner – fordeler seg med 1 062,8 og 1 353,0 mill. kr på henholdsvis start- og passasjeravgiften. Det vil si at startavgiften utgjør 44 prosent og passasjeravgiften utgjør 56 prosent.

Når departementet har bestemt seg for å ikke redusere avgiftsinntektene mer enn det Avinor har foreslått, blir dette også den endelige fordelingsnøkkelen.

#### *5.12 Hvilken startvekt skal legges til grunn*

Av punkt 4.3.1.2 fremgår det at Avinor møtes visse utfordringer ved bestemmelsen av hvilken vekt som skal legges til grunn ved beregningen av startavgiften. Departementet har en egen dialog med Avinor om denne problemstillingen. Siden eventuelle endringer eller presiseringer forutsetter forskriftsendring er det uansett ikke naturlig å drøfte det i rammevedtaket som fastsettes *i medhold* av avgiftsforskriften.

## 6. Konklusjon

Samferdselsdepartementet forutsetter at Avinor AS i det endelige avgiftsforslaget som sendes Luftfartstilsynet tar utgangspunkt i følgende:

- a) Ved beregningen av avgiftssatsen for passasjeravgiften som nevnt i avgiftsforskriften § 20 legges det til grunn at samlet avgiftsproveny for passasjeravgiften ikke vil overstige 1 353 millioner kroner.
- b) Ved beregningen av full startavgiften som nevnt i avgiftsforskriften § 23 bokstav c) legges det til grunn at samlet avgiftsproveny for startavgiften ikke skal overstige 1 063 millioner kroner.

I tillegg til de to bindende forutsetningene som er beskrevet ovenfor, forutsetter departementet at kostnadsnivået for sikkerhetskontrollen ligger på et nivå i 2016 som gjør at avgiftsnivået fra 2015 ikke stiger.

## 7. Rammevedtaket som forskrift

Samferdselsdepartementet legger til grunn at rammevedtaket er en forskrift som regulerer rettigheter og forpliktelser for en rekke parter. Vedtaket kan derfor ikke påklages.

Med hilsen

Per Kolstad (e.f.)  
avdelingsdirektør

Morten Foss  
fagdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

### **Kopi til:**

NHO Luftfart  
Board of Airlines Representatives in Norway - BARIN  
Luftfartstilsynet