

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK.: <b>LS</b>	S.BEH.: <b>TKR</b>
<b>26 SEPT. 2008</b>	
S.NR.: <b>08/638-6</b>	
ARKIVKODE: <b>763</b>	AVSKREVET:

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep.  
0030 Oslo

Vår dato 25.09.2008  
Deres dato 20.08.2008  
Vår referanse saga  
Deres referanse 08/638-TKR

## Takstregulativet for Avinors lufthavner for 2009

NHO Luftfart viser til ovennevnte høringsforslag av 20. august 2008. Det vises også til møte med Samferdselsdepartementet 4. september 2008 hvor NHO Luftfart tok opp utfordringer knyttet til økende luftfartsavgifter. I tillegg viser vi til høringsvar fra medlemsbedriftene Norwegian, SAS Norge og Widerøe, som vi støtter opp om.

### Innledende kommentarer

NHO Luftfart vil innledningsvis vise til at Luftfartsverket i 2003 ble omdannet til et statsaksjeselskap blant annet med den hensikt at virksomheten skulle markedsrettes og effektiviseres. I tillegg skulle staten etablere en kjøpsordning for drift av regionale lufthavner. Denne kjøpsordningen var forutsatt å dekke det reelle driftsunderskuddet på de såkalte "kortbaneflyplassene", som nå utgjør om lag 700 mill kr. Erfaringene viser at kostnadsutviklingen ikke går i riktig retning, og kjøpsordningen har ikke blitt iverksatt. Til tross for en vesentlig trafikk- og inntektsvekst i Avinor i denne perioden har luftfartsavgiftene økt betydelig. Noe skyldes nye myndighetskrav, men en vesentlig årsak er svak produktivitetsutvikling i Avinor. Økte kommersielle inntekter har til nå bidratt til å kamuflere den reelle kostnadsutviklingen i Avinor, og dempet realveksten i luftfartsavgiftene. Staten som eier av monopolbedriften Avinor har således et stort ansvar med å sikre en forsvarlig kostnadsutvikling i selskapet. Det er helt uakseptabelt å sende regningen for en svak produktivitetsutvikling videre til en konkurranseutsatt flynæring. I dette perspektivet er Samferdselsdepartementets forslag om en økning av luftfartsavgiftene med hele 6,3 % uakseptabelt.

NHO Luftfart vil også minne om at norske flyselskaper samlet tapte nærmere 100 mill kr som følge av streiken i Avinor i mai i år. Vi oppfatter at departementet med dette forslaget til takstregulativ sender regningen for Avinors tapte inntekter i denne konflikten til flyselskapene, og at næringen således nå får regningen "to ganger". Avinor er av staten forutsatt selvfinansiert, og dersom dette opprettholdes for 2009 betyr dette at flyselskapene må finansiere Avinors inntektstap ved konflikten. Dette

er ikke akseptabelt, og vil heller ikke gi riktige incentiver for konflikthåndtering i Avinor.

NHO Luftfart vil understreke at norsk luftfart sliter med å etablere en sunn og tilstrekkelig lønnsom virksomhet. Konkurransen i luftfarten er tøff, og jevnt økende avgifter til drift og investering til en i stor grad ulønnsom infrastruktur bidrar til å svekke grunnlaget for et høyverdig og stabilt flytransporttilbud i hele Norge, og i verste tilfelle undergrave forutsetningene for en sunn, nasjonal industri.

### **Høringsprosess mv.**

NHO Luftfart finner det beklagelig at neste års forslag til takstregulativ først sendes på høring i slutten av august. Vi har tidligere tatt opp med departementet at det er til klar ulempe for brukerne at de nye satsene blir gjort kjent like før jul, mens forskriften skal tre i kraft fra årsskiftet. Departementet har tidligere uttrykt forståelse for problemene dette skaper for bransjen, men uten at dette har resultert i en endret hørings- og implementeringsprosess. Vi vil derfor anmode om at Samferdselsdepartementet med takstregulativet for 2010 legger opp til en tidsplan der høringsprosessen starter opp før sommerferien.

Våre selskaper forhåndsselger billetter. Normalt er til enhver tid rundt 2 millioner billetter forhåndssolgt en måned før avreise. Den sene implementeringen med kort varslings tid til bedriftene, gjør at disse selger billettene til en lavere pris enn de skulle hatt. Vi vil derfor nok en gang anmode departementet om å ta dette innspillet på alvor.

I høringsforslaget fra departementet står det at regulativforslaget ikke omfatter Moss lufthavn Rygge (MLR). Dette er en etter vårt syn en helt unødvendig opplysning da MLR ikke er en av Avinors flyplasser. Vi vil tvert om etterlyse takstregulativet for Rygge som pr dags dato ikke er kommet på høring. Hvis det er slik at takstregulativet for Rygge skal gjelde uendret i 2009, bør dette opplyses fra departementets side.

NHO Luftfart har tatt opp flere ganger at det ikke er ønskelig med avgiftsendringer underveis i året, og vil understreke dette også nå. Det forutsettes at takstregulativet ligger fast for det kommende år, slik at flyselskapene får nødvendig forutsigbarhet og stabilitet på dette området.

NHO Luftfart er for øvrig uenig i at avgiften for passasjerer med redusert mobilitet, PRM, skal betales med tilbakevirkende kraft fra 01.08.08. Som vi uttalte i vår høring til saken, jfr. vårt høringssvar av 8. mai 2008, bør kostnadene for 2008 kunne dekkes innenfor Avinors ordinære budsjett. I utgangspunktet er dette et helt marginalt krav til produktivitetsforbedring i Avinor, og for øvrig bør som nevnt takstregulativet gjelde uendret for et helt kalenderår.

I 2009 er det varslet omlegging av underveisavgiften. Slik vi forstår dette, ønsker Avinor en justering i løpet av 2009. Vi forutsetter imidlertid at departementet legger opp til kun en justering per år, dvs ved årsskiftet.

### **Norsk luftfartsnæring - markedssituasjon**

Luftfartens markedssituasjon er betydelig forverret det siste året. Dette skyldes de høye oljeprisene, samt synkende etterspørsel av luftfartstjenester som følge av den økonomiske krisen som brer om seg i verden. Tradisjonelt er luftfarten som et konjunkturbarometer. Dette har allerede kommet til uttrykk i form av flere konkurser og sammenslåinger av selskaper både i våre nærområder og ellers i verden. Flyselskaper setter fly på bakken, innfører ansettelsesstopp, sier opp ansatte eller permittere, og kutter i ruter og frekvenser. Planlagt ekspansjon og nye flykjøp utsettes. Et internasjonalt konkurransedyktig kostnadsnivå er helt avgjørende for å unngå at selskapene skal komme i en situasjon med kontinuerlig, synkende etterspørsel med derav følgende svekket lønnsomhet. Den kraftige avgiftsøkningen som departementet foreslår i takstregulativet for 2009, bidrar til det motsatte. Skal det ønskede rutetilbudet til de norske selskapene opprettholdes, må flyprisene holdes på et konkurransedyktig nivå.

NHO Luftfart er bekymret for en mulig svekkelse i de norske selskaperes konkurransevne som følge av et økende norsk kostnadsnivå, blant annet som følge av flere særnorske avgifter- og rammebetingelser. Noen av de nasjonale særordningene er isolert sett beskjedene, men i sum vil slike forhold ha vesentlig betydning.

NHO Luftfart er som nevnt ovenfor bekymret for kostnadsutviklingen i Avinor. Vi har også gitt uttrykk for at vi forventer at Samferdselsdepartementet som eier setter klare effektivitetskrav til Avinor. NHO Luftfart har tidligere foreslått at luftfartsavgiftene skal følge modellen  $KPI \div X$  uten at dette så langt er fulgt opp fra departementets side. Vi gjentar forslaget, men imøteser gjerne andre initiativ fra departementet som gir Avinor nødvendige incentiver for produktivetsforbedringer og holder luftfartsavgiftene i samsvar med kostnadsutviklingen ellers i samfunnet. Som monopolvirksomhet mangler Avinor dette i dag.

NHO Luftfart ber også om at departementet tar på alvor den bekymringen om Avinors økonomiske rammebetingelser som både Avinors styre og bransjen har gitt uttrykk for ved flere anledninger ovenfor departementet. NHO Luftfart er enig med Avinors styre om at staten ikke bør ta utbytte fra virksomheten de nærmeste årene på grunn av de store økonomiske utfordringene Avinor står overfor. Vi viser også til selskapets § 10-plan.

Videre har NHO Luftfart tatt til orde for at kjøp av regionale lufthavntjenester gjeninnføres, og vi har tidligere foreslått for departementet at det for 2009 som et første steg anvendes 250 mill kr til dette. Avinor argumenter også for å reetablere en slik kjøpsordning.

## **Samferdselsdepartementets forslag til avgiftsnivå for 2009**

NHO Luftfart mener at Avinors luftfartsavgifter for 2009 samlet må holdes nominelt uendret i forhold til 2008.

NHO Luftfart registrerer at Avinor opererer med målsetting om å være i den beste tredjedelen i Europa på pris. Avinor ligger ikke i denne kategorien i dag, og med departementets forslag til økning av luftfartsavgiftene med 6,3 % går det ytterligere i feil retning.

Avinors samlede takster har siden 2002 økt langt mer enn KPI. NHO Luftfart støtter i utgangspunktet SAS Norges forslag om å legge en øvre ramme for avgiftsutviklingen de nærmeste fem årene til  $KPI \div 1$ , ev at det utarbeides andre modeller som i praksis stiller tilsvarende krav til produktivitets- og avgiftsutvikling. Videre støtter vi som foreslått av SAS Norge at innenfor et slikt regulatorisk regime bør Avinor og bransjen bli enige om en avgiftsprofil og et avgiftsnivå for de ulike avgiftskomponentene.

Vi viser for øvrig til selskapenes hørings svar som redegjør nærmere for konsekvensene det fremlagte forslaget får for de respektive selskapene.

### **De enkelte avgiftene**

Generelt vil NHO Luftfart bemerke at det er svært vanskelig for bransjen å få innsikt i det faktiske kostnadsgrunnlaget for de enkelte avgiftskomponentene og kunne vurdere rasjonale for endringer i de enkelte avgiftskomponentene. Avinor som monopolbedrift vil alltid sitte med et kunnskapsgrunnlag som det er vanskelig for andre å overprøve, og som betyr at bedriften kan rettferdiggjøre egne kostnader. Dette antas også å gjelde i forhold til Samferdselsdepartementet. Det er derfor svært viktig at det etableres nødvendige styringsmidler som gir Avinor incentiver for en nøysom avgiftsutvikling. Vi vil likevel kommentere noen enkeltheter i høringsforslaget.

NHO Luftfart vil bemerke at det ikke er akseptabelt å kategorisere noen avgifter som såkalt kostbasert, og at disse ukritisk skal følge Avinors faktiske kostnader på området, mens øvrige avgifter skjønnsmessig økes slik at Avinors totalinntjening anses tilstrekkelig. Det er Avinors samlede kostnadsnivå som er styrende for nivået på luftfartsavgiftene. Alle tjenesteområdene må underlegges et krav om en akseptabel kostnadsutvikling sett i forhold til samfunnet for øvrig, og i den grad man ikke klarer dette på ett område, må selskapet sørge for effektivisering på andre områder. På denne måten kan det totale kostnadsnivået, og derved det samlede avgiftsnivået, holdes på et forsvarlig nivå.

Passasjeravgiften er foreslått utvidet med en ny avgiftskomponent, jf ordningen for passasjerer med redusert mobilitet (PRM). Ut fra erfaringstall med PRM-kostnadene ved OSL gjennom flere år, mener vi at den kostnaden som er lagt inn er

overkalkulert. Vi er også uenig i at man legger inn kostnader for 2008 i grunnlaget for beregning av avgiften for 2009, jf ovenfor. Selv med en justering for PRM kostnader i passasjeravgiftene har vi problemer med å se at det er grunnlag for å øke passasjeravgiftene med anslagsvis 11 %. Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon på behovet for den sterke økningen for denne avgiften, og vi ser derfor ingen grunn til at departementet skal fastsette en økning pga "generell prisvekst" som etter vår vurdering ikke er korrekt angitt.

NHO Luftfart er kjent med at departementet har til hensikt å fakturere flyselskapene for den planlagte flyklagenemnden ved å etablere et særskilt gebyr for dette. Vi er usikker på hvordan dette rent praktisk er tenkt gjennomført, men vil understreke at de gebyrene som innkreves må stå i forhold til de reelle kostnadene ved flyklagenemnden.

Med hensyn til underveisavgiften registrerer vi at denne nå er blant de høyeste i Europa. Dette er meget foruroligende. Vi har notert oss at kostnadsutviklingen på dette tjenesteområdet i de senere årene har vært lite gunstig, og at produktiviteten er svak. Generelt kostnadsnivå i denne divisjonen i Avinor, i tillegg til en svært kostnadskrevende organisering, antas å medvirke til dette. Avinor har også signalisert en betydelig kapasitetsoppbygging på dette tjenesteområdet, noe som vil ytterligere øke kostnadene innen flysikkerhetstjenesten. NHO Luftfart er derfor også bekymret for kostnads- og avgiftsutviklingen på sikt, og mener bestemt at det må settes inn tiltak for å redusere kostnadene på kort og lengre sikt på dette området. Et sentralt stikkord her er hvordan virksomheten organiseres. Med et styrket europeisk samarbeid på denne sektoren, jf Single European Sky, og betydelig standardisering av den tekniske og funksjonelle plattformen for flykontrolltjenesten, vil det være et betydelig potensiale for en forenkling og omorganisering av virksomheten i Norge. Samferdselsdepartementet har et ansvar for å medvirke til at slike prosesser iverksettes.

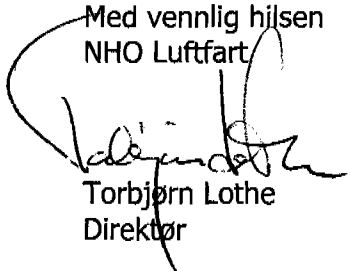
Med hensyn til sikkerhetsavgiften registrerer vi at denne har økt kontinuerlig siden den ble innført i 2004. NHO Luftfart har merket seg at dette er begrunnet i økte kostnader som det i liten grad er gjort rede for. Det er ikke akseptabelt å begrunne økningen med "at det forventes at timeprisen vil øke med rundt 20 % ". Vi registrerer også at det i stor grad benyttes midlertidig tilsatte og at det er hyppig skifte i underleverandører. Kostnadsveksten i denne avgiften har på ingen måte fulgt generell prisstigning. Våre medlemsbedrifter opplyser at det gis lite innsyn i kostnadsgrunnlaget, og at det ikke foreligger incentiver for å holde kostnadene nede. NHO Luftfart etterlyser også "bench-marking" på denne sektoren, både når det gjelder organisering og faktisk utførelse av tjenestene, og når det gjelder kostnadsnivået. NHO Luftfart vil anbefale at dette blir gjort.

### **Opphevelse av ordning med 90 pst rabatt på startavgiften**

NHO Luftfart registrerer at departementet fjerner bestemmelsen om den såkalte 90 % rabatten, som etter vår vurdering innbar at norske flyselskaper gjennom dagens kryss-subsidieringssystem finansierte oppstart av nye ruter til utenlandske

konkurrerende virksomheter. NHO Luftfart er enig i at denne bestemmelsen tas ut av takstregulativet. Vi undres imidlertid over departementets begrunnelse. Slik NHO Luftfart har oppfattet situasjonen har ordningen ikke vært i samsvar med EØS-avtalens regler om statsstøtte, og den støtten som har vært gitt må således anses som ulovlig statsstøtte.

Med vennlig hilsen  
NHO Luftfart



Torbjørn Lothe  
Direktør

Kopi: Avinor