



SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./BPK.: LS	S. BEP.: TKR
29 SEPT. 2008	
S. NR.: 08/638-7	
ARKIV: 763.0	AVSLUTT

Samferdselsdepartementet,
Luft-, post- og teleavdelingen,
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Mobil +47 - 957 17 945
e-post ove.myrold@sas.no

osl-da-i, om.sd.0908

25. september 2008

Forslag til takstregulativ for Avinors lufthavner for 2009. Merknader fra SAS.

Innledende kommentarer

Vi viser til Samferdselsdepartementets brev av 20. august 2008 vedrørende takstregulativet for Avinors lufthavner for 2009. For øvrig vises det til tidligere korrespondanse vedrørende takstregulativet fra SAS og NHO Luftfart. Vi viser også til egne kommentarbrev fra NHO Luftfart og Widerøe.

SAS registrerer med beklagelse at flere av de forhold vi har tatt opp tidligere vedrørende rollefordelingen mellom Avinor og Samferdselsdepartementet (SD) fortsatt ikke er tatt tak i. Det kommer fortsatt ikke klart fram om dette er Avinors forslag, eller om dette er et forslag som SD står bak. SDs rolle som uavhengig regulator i avgiftsspørsmål må klargjøres.

SAS registrerer at forslaget til takstregulativ ble oversendt Samferdselsdepartementet fra Avinor 30. juni d.å. Forslaget ble så sendt ut på høring 20. august, uten endringer. Vi er nå bekymret for framdriften i avklaring av takstregulativet for 2009. Som vi ved flere anledninger har påpekt, bør det være minimum 3 måneder mellom vedtak og implementering av nye takster. Flyselskapene selger et stort antall billetter lenge før avreisedato, og blir således påført et ekstra tap når implementeringstidspunktet kommer rett etter et vedtak.

I 2007 ble også takstregulativet for Moss lufthavn, Rygge sendt ut på høring av Samferdselsdepartementet. For flyselskapene er det ryddig at både Avinors og Rygges takstregulativer er gjenstand for en samlet vurdering siden disse har en stor konkurranseflate seg imellom. SAS etterlyser derfor en høring på eventuelle endringer i takstregulativet for Rygge.

Generelt

Den økonomiske situasjonen for flyselskapene er igjen blitt forverret av verdensøkonomien, høye drivstoffpriser og en utflating av etterspørselen. I denne situasjonen gjør SAS hva vi kan for å få redusert våre kostnader, for fortsatt å kunne operere mange ruter og frekvenser til alle kanter av landet. Skal rutetilbudet kunne opprettholdes, må prisene holdes på et akseptabelt nivå, slik at man unngår en negativ spiral med synkende etterspørsel. I lys av dette er det oppsiktsvekkende at det nå kommer ut forslag om økninger i satsene i takstregulativet som langt overgår prisutviklingen i resten av samfunnet. SAS vil på det sterkeste understreke at dette ikke er annet en utnyttning av en monopolsituasjon, og en total ignorering av situasjonen for flyselskapene i Norge.

SAS har ved flere anledninger informert ledelsen i Avinor og SD om at situasjonen nå krever at også Avinor gjør sitt til at kostnadene for flyselskapene ikke blir enda høyere. SAS mener at det i dagens situasjon er mulig for Avinor å opprettholde dagens takstnivå også i 2009. Vi mener derfor at justeringer av takstene innenfor dagens totale nominelle avgiftsnivå må være resultatet av denne høringen.

Avinor har en rekke utfordringer, både på drifts- og investeringssiden, og SAS har støttet Avinors forslag om å igjen starte ordningen med offentlig kjøp av lufthavntjenester på de regionale lufthavnene. I lys av det store omfang overføringene innad i Avinor er kommet opp i, er dette en naturlig konsekvens. Likeledes mener vi at avkastningskrav og utbytte ikke står i samsvar med de samfunnsoppgaver Avinor er pålagt. Dette er nå godt dokumentert i Avinors "10-plan". Staten bør således sterkt redusere utbyttet fra Avinor de kommende årene.

For flyselskapene vil imidlertid en forbedring av Avinors rammebetingelser ikke være synonymt med forbedringer av våre rammebetingelser. SAS krever derfor at det i forbindelse med behandlingen av eierskapsmeldingen til Avinor, på nytt nedfelles en øvre ramme for hvorledes takstene i luftfartsavgiftene skal bevege seg. Tidligere var dette at avgiftene samlet sett ikke skulle overstige konsumprisindeksen (KPI). Vi mener imidlertid at dette er et for svakt mål, da Avinor nå gjennom flere år har kunnet øke sine inntekter gjennom økt trafikkvolum og stadig økende inntekter fra dutyfree-salg og andre kommersielle aktiviteter. Vi har derfor hatt klare forventninger til en effektivisering av Avinor, som så skulle gi seg utslag i en utvikling av luftfartsavgiftene som er lavere enn konsumprisindeksen (KPI - X). Så har ikke vært tilfelle, snarere tvert imot.

Avinors samlede takster har siden 2002 økt langt mer enn KPI. SAS mener derfor at Samferdselsdepartementet må legge en øvre ramme for avgiftsutviklingen til Avinor som er KPI - 1% for de neste 5 årene. Innenfor et slikt regulatorisk regime kan så Avinor og flyselskapene bli enige om avgiftsprofil og avgiftsnivå for de enkelte avgiftstypene.

For SAS er luftfartsavgiftene av stadig økende betydning, da disse har hatt en relativt større vekst enn andre kostnadsposter de siste årene. Eksempelvis utgjorde luftfartsavgifter 16,4% av SAS Norges driftskostnader i 2007, samtidig som flydrivstoff utgjorde 14,9%. I første halvår 2008 har avgiftsutviklingen medført at luftfartsavgifter fortsatt utgjør en større andel enn drivstoff, henholdsvis 17,6% og 16,2% for SAS Norge. Med foreliggende forslag til økninger i luftfartsavgiftene, og en liten reduksjon i drivstoffprisene vi har sett den siste tiden, vil luftfartsavgiftene utgjøre nærmere 20% i 2009.

For Avinor vil en stillstand i avgiftsnivået for 2009 medføre en mindreinntekt på 268 MNOK i forhold til forslaget. SAS mener at dette kan Avinor leve med. Avinor har fortsatt økt trafikk, har fortsatt potensiale for økte kommersielle inntekter fra dutyfree og parkering, og har et stort potensiale i effektiviseringer i egen organisasjon. Imidlertid er det investeringsbehovet som er Avinors største problem. SAS mener at det er mulig for Avinor å utsette en rekke investeringer omkring i landet.

Det er blitt hevdet at flyselskapene har blitt involvert i Avinors investeringsplan og at vi er enige i prioriteringene. Dette er ikke hele sannheten. Vi har riktignok etterlyst en helhetlig investeringsplan for Avinor, og vi har blitt informert om helheten og ulike scenarier, men flyselskapene har ikke hatt detaljkjennskap og direkte påvirkning av den endelige planen. SAS har i kommentarbrev til planen tvert imot etterlyst en investeringsplan som kan gjennomføres innenfor et avgiftsregime med ingen økning ut over konsumprisindeksen. Dette er ikke imøtekommet. Vedlagt følger brev av 27. mai i år fra SAS til Avinor med kommentarer til Avinors langsiktige investeringsplan.

Dersom vi skulle få gjennomslag for ingen økning i avgiftsnivået for 2009, vil vi aktivt hjelpe Avinor i å revidere deres investeringsplaner til beste for bransjen.

Om de enkelte avgiftene

I det følgende vil vi redegjøre for hva vi mener om den enkelte avgift i forslaget til takstregulativ for 2009.

Startavgiften

Startavgiften foreslås øket med prisindeksen uten at det er redegjort for hvorfor. SAS mener at startavgiften er den avgiftskomponenten man bør holde så lavt som mulig for å sikre rutetilbud og frekvenser. Vi ber derfor om at startavgiften holdes uendret og eventuelt blir den siste av avgiftskomponentene som vurderes øket for 2009. Avgiften er sammen med underveisavgiften de to avgiftskomponentene som går direkte på flyselskapenes flyoperative driftskostnader, og bør sees i sammenheng.

Underveisavgiften

SAS og IATA har hatt en god dialog med Avinor rundt satsene for underveisavgiften for 2008. Dette samarbeidet fortsetter. Situasjonen med behov for flere flygeledere og fornyelser i utstyr har medført avgiftsøkninger ut over konsumprisindeksen. SAS mener dette må kompenseres for gjennom lavere takster på startavgiften, ellers vil avgiftsøkningene gå mest ut over distriktene og lange flydistanser.

Sikkerhetsavgiften

Sikkerhetsavgiften har hatt en eksplosiv økning siden innføringen av denne i 2004. Fra 2006 til 2009 vil avgiftsøkningen være 50% med foreliggende forslag. Avinor har her en stor utfordring. SAS mener at det mangler incentiver for å holde denne kostnadsutviklingen under kontroll. Vi mener derfor at et første skritt må være å få gjeninnført praksis om at alle avgifter hører med i vurderingen av avgiftsnivå sammenlignet med KPI. Dette var forutsetningen i tidligere Luftfartsverket. Siden Avinor har betydelige inntekter fra dutyfree og annet utenom luftfartsavgiftene, mener vi det må være mulig å holde sikkerhetsavgiften på et lavere nivå.

Passasjeravgiftene

SAS er tilfreds med at forslaget om økning av passasjeravgiftene fra 1. august i år ikke ble vedtatt. Innføringen av en ny ordning hvor flyplassene står ansvarlig for håndteringen av passasjerer med redusert mobilitet (PRM) har medført noe redusert handlingkostnad hos SAS, men dette vil ikke kompensere for den nye kostnaden Avinor hevder vil bli gjeldende. Selv med de nye krav som ligger i ordningen, kan vi vanskelig forstå at kostnaden ved håndtering av PRM kan overstige 30 MNOK årlig. Siden kostnaden er forutsatt tatt inn i de øvrige kostnader som dekkes av passasjeravgiften, mener vi således at et engangs-hopp av passasjeravgiften fordi man har fått dette nye ansvaret ikke bør overstige 1,50 NOK per avreisende passasjer. PRM-tjenesten forutsettes å være kostnadsbasert med et klart regnskap tilgjengelig for brukerne. Vi ber derfor om at en økning i passasjeravgiften relatert til PRM-tjenesten legges på et realistisk nivå inntil regnskap foreligger. Slik det nå er presentert, mener vi det legges opp til en overfakturering. Det betyr at flyselskapene nok en gang skal bære ekstra kostnader og risiko.

SAS ser ingen begrunnelse for en generell avgiftsøkning i passasjeravgiftene i tillegg til PRM-kostnadene. Igjen vil vi påpeke at siden sikkerhetsavgiften øker så mye, må en se disse to avgiftskomponentene i sammenheng. Samlet går passasjer- og sikkerhetsavgift innland opp med 9 NOK til 99 NOK, og for utland er dette opp 11 NOK til 124 NOK. For innland er dette en samlet avgiftsøkning på 100 prosent siden 2001. For utland er økningen på 45%.

SAS mener den store økningen i passasjeravgiftene vil slå uheldig ut for innlandspassasjerene, da avgiftene nok en gang øker mest for disse. Dette mener vi ikke samsvarer med den betydning luftfarten har for distriktene.

Rabattordningene

SAS er tilfreds med at ordningen med 90 prosent rabatt på startavgiften oppheves. Vi er ikke enig i departementets vurderinger rundt lovligheten i dagens ordning, som vi gjentatte ganger har påpekt er i strid med EØS-avtalens regler om statsstøtte.

SAS er kjent med at Avinor har oversendt et forslag om incentivordning for interkontinentale ruter. Vi er forespeilet at dette vil bli sendt ut på høring. Vi er meget skeptisk til at det innføres nye ordninger som etter vårt syn er helt på kanten av EØS-avtalens regler for statsstøtte. Vi vil minne om at OSL som dette primært er tenkt for, har en trafikk på nær 20 millioner passasjerer pr år. Oppstartsrabatter er derfor her i seg selv tvilsom praksis.

Oppsummering

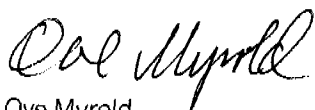
SAS mener forslaget til takstregulativ for 2009 ikke kan vedtas slik det nå foreligger. Den samlede avgiftsøkning er langt ut over konsumprisindeksen, samtidig som flyselskapene har store utfordringer for øvrig. SAS forventer at Avinor må kunne ta sin del av dagens utfordringer uten å måtte påføre flyselskapene merkostnader.

Vi ønsker primært at avgiftsnivået holdes på dagens nivå, med nødvendige justeringer mellom de ulike avgiftskomponentene. Sekundært ber vi om at avgiftene samlet sett holdes innenfor konsumprisindeksen. Med det vi har skrevet om de enkelte avgifter, ligger det i dette at det ikke legges til for prisutviklingen for startavgiften og passasjeravgiftene.

Dersom Samferdselsdepartementet ønsker en utdyping av våre merknader, så stiller vi gjerne opp i et eget møte om saken.

Vennlig hilsen

SAS Scandinavian Airlines Norge AS



Ove Myrøld
Director Infrastructure

1 vedlegg: brev datert 27. mai 2008: Avinors langsiktige investeringsplan 2009 – 2013.
Kommentarer fra SAS.



Avinor
postboks 150
2061 Gardermoen

Telefon + 47 - 64 81 79 45
Telefaks +47 - 67 591 535
Mobil +47 - 957 17 945
e-post ove.myrold@sas.no

om.oslda-i.02.08

27. mai 2008

Avinors langsiktige investeringsplan 2009 – 2013. Kommentarer fra SAS.

SAS viser til tilsendte utkast til langsiktig investeringsplan for Avinor-konsernet. Vi takker for at vi gis anledning til å gi kommentarer til hovedtrekkene i planen. Innledningsvis vil vi uttrykke vår tilfredshet med at arbeidet med en samlet investeringsplan er gjenopptatt, da dette fra vår side blir sett på som et meget viktig redskap for både Avinor og brukerne i å samles om de rette prioriteringer. Vi vil i det følgende benytte anledningen til å gi noen generelle betraktninger til investeringer, avgifter og trafikkutvikling som utdyping til hvorfor vi mener det vi mener når det gjelder investeringsplanen. Når det gjelder våre kommentarer til enkeltinvesteringer, så ber vi om forståelse for at vi ikke kjenner det enkelte prosjekter like godt som Avinor selv, og således står i fare for å konkludere på litt sviktende grunnlag.

Bakgrunn

For SAS er flere av enkeltprosjektene i planen kjent fra før, gjennom den relativt omfattende dialog vi har med Avinor, - både sentralt og lokalt. SAS satser på at vi fortsatt vil være aktive i å påvirke til at det er de mest påtrengende investeringer som må gis førsteprioritet, og dette er etter vårt syn de investeringer som gir mest effekt på sikkerhet (safety og security) og lønnsom drift (for både Avinor og selskapene).

Med den sterke vekst som har vært i norsk luftfart de siste årene, har det framkommet at kapasitet må økes på flere steder, både på lufthavner og i luftrom. Imidlertid vet vi også at utviklingen i lufttrafikken er meget følsom for "ytre" påvirkning, det være seg de generelle økonomiske forhold i samfunnet og enkelthendelser (terror, konflikter, streiker), og at vi derfor også må være godt rustet til å kunne håndtere stagnasjoner i trafikkutviklingen, og sogar kortvarige nedgangstider. Sist luftfarten fikk merke dette etter terrorangrepene i USA, ble flyselskapene hard rammet, ved at flyplassiere inkludert Avinor/Luftfartsverket sendte regningene videre til disse gjennom økte avgifter.

SAS er derfor opptatt av at de kommende investeringer innen Avinor også kan klare en stagnasjon i trafikkutviklingen. I den siste tiden har flyselskapene merket en meget strammere økonomi, vesentlig på grunn av økte drivstoffpriser. SAS er derfor også opptatt av at vi på kort sikt ikke får økte avgifter som reduserer lønnsomheten ytterligere.

Økonomiske forutsetninger

Avinor har som en av sine oppgaver å arbeide for en videre reduksjon av takstnivået, for å kunne nå et av sine strategiske hovedmål; "å være i den beste tredjedelen i Europa på pris, punktlighet og service". SAS registrerer at Avinor er pålagt en rekke rammebetingelser som sterkt utfordrer dette målet. Det vil medføre at Avinor må gjøre noen valg i hva som skal prioriteres, så som; utsette investeringer, redusere vedlikehold, stoppe ekspansjon på noen lufthavner, eller utsette lønnsomme prosjekter.

Avinor har hatt en sterk vekst i de "kommersielle" inntektene, samtidig som flytrafikken også har hatt en sterk vekst. Således har Avinor nå hatt en meget gunstig periode hvor det har vært mulig med ytterligere effektiviseringer og reduksjoner i avgiftene. Imidlertid har dette ikke skjedd i tilstrekkelig omfang, på grunn av en rekke myndighetspålegg.

SAS og de øvrige norske flyselskapene har et stadig press for å få ned sine kostnader. Rundt 60 prosent av flyselskapenes kostnader har vi direkte kontroll på selv. De resterende ca. 40 prosent utgjøres av to store enkeltkomponenter; luftfartsavgifter og flydrivstoff (fuel). Sistnevnte har den siste tiden økt kraftig, - for SAS er økningen bare siden 2007 på 70 prosent. Dette medfører et meget sterkt press på vår inntjening og resultat, og videre til at billettprisene har økt og vil øke ytterligere. Som konsekvens av dette er det stor sannsynlighet for at veksten i etterspørselen vil avta, med igjen som konsekvens at inntektene til Avinor vil kunne bli mindre, og at investeringsbehovet kan bli redusert.

SAS forutsetter derfor at Avinor ikke kan vedta en investeringsplan som betinger en realøkning i luftfartsavgiftene.

Avinor har i tidligere møter gitt signaler om at investeringsbehovet er så stort, at det vil kunne medføre flere år med økning i avgiftene med mer enn konsumprisindeksen. Dette er etter vårt syn en feil innfallsvinkel. SAS vil ikke støtte opp under investeringer som medfører realøkning i avgiftene. Vi har tvert imot forutsatt en effektivisering som skal bety en avgiftsutvikling etter "formelen" $KPI - X$.

Myndighetskrav

Avinor er underlagt rammebetingelser som gjør det vanskelig for Avinor å tilfredsstille flyselskapenes behov for lavere avgiftsnivå og mer effektiv luftfart. Her skal vi i første rekke vise til Avinors egne ønsker om justeringer i rammebetingelsene. Imidlertid vil vi spesielt påpeke at vi mener at Staten må ta i bruk ordningen med kjøp av tjenester på de regionale lufthavnene. Videre må utbyttepolitikken sees i sammenheng med de ulønnsomme investeringene man er pålagt av hensyn til samfunnsoppgaver og politiske føringer. Til sist vil vi nok en gang påpeke at vi ikke har fått dokumentert at det er grunnlag for at Norge skal ha strengere regler vedrørende rullebaners sikkerhetsområder enn det som er alminnelig akseptert standard internasjonalt (ICAO annex 14 og EUs arbeid med det samme), og at BSL E 3-2 bør endres. Således er vi meget skeptisk til en rekke av de investeringer som er knyttet til krav i BSL E 3-2 i investeringsplanen. Vi er redd for at disse investeringer vil ha som konsekvens at mer målrettede investeringer med klarere sikkerhetsgevinst kan bli skadelidende.

Om investeringsplanen

SAS prioriterer som nevnt innledningsvis investeringer i sikkerhet og lønnsomme kapasitetsutvidelser. I Skandinavia har vi i en årrekke hatt en "overkapasitet" som har gjort det mulig med en effektiv og rasjonell flytrafikk. Det at man har tilstrekkelig kapasitet er avgjørende for flyselskapenes økonomi. Imidlertid er det ikke alltid at kapasitet og behov for investeringer er synonymt. Mange av de investeringer som etterspørres lokalt på en flyplass er ikke kritiske for trafikkavvikling og videre vekst, men mer et spørsmål om standard og ønske om komfort.

SAS mener at det i dag er tre flyplasser som må gis førsteprioritet for større investeringer i terminalene for å sikre videre vekst; Oslo Lufthavn (OSL), Bergen lufthavn (BGO) og Trondheim lufthavn (TRD). På disse lufthavnene er det prosesseringen av ankommende og avreisende passasjerer som er mest kritisk, gjennom bagasjeanleggenes kapasitetsbegrensninger og effektivitet. Selv disse nevnte lufthavner har i tillegg andre behov som ikke er kritiske for kapasiteten.

Oslo Lufthavn

OSL utgjør 46 prosent av Avinors samlede investeringsbehov for perioden i følge planen. SAS er kjent med de største basisprosjektene og forutsetter at disse følges **nåye opp for å holde kostnadene under kontroll**. Løsningene for Terminal 2 er avgjørende for det samlede

investeringsnivå. SAS vil medvirke til at terminal 2-prosjektet ikke får et for omfattende omfang, og vil her påpeke at det er bagasjehåndteringen som er det mest kritiske. Derneft er det en forutsetning for effektiv drift at det er tilstrekkelig antall bygningstilknyttede flyparkeringsplasser for det antall fly som krever en rask turn-around. SAS og andre flyselskapers utvikling av automatiserte løsninger vil gi mindre arealbehov i innsjekkingsområdene, og dagens myndighetskrav krever mindre publikumsareal ved manglende krav til separasjon av ankommende og avgående passasjerer. Vårt håp er derfor at investeringsbehovet for T2 er mindre enn det som nå ligger inne i investeringsplanen.

Store lufthavner

Stavanger lufthavn har de siste årene blitt tilgodesett med store investeringer. Dette har vært nødvendig, men vi forutsetter nå at fokus flyttes over på de to andre lufthavnene med størst behov; Bergen lufthavn og Trondheim lufthavn. SAS mener at begge disse må gis prioritet i å øke kapasiteten og effektivisere driften. Vi mener det er bagasjeanleggene som her er mest kritisk, og vi mener derfor at begge lufthavner må forbedre dette så snart som mulig. Således kan vi ikke leve med en situasjon der den ene flyplassen må vente på at den andre blir ferdig med sine investeringer innen bagasjehåndteringen. Når det gjelder øvrige standard- og kapasitetsøkninger, så er det større rom for prioritering innad i divisjonen, dvs. at da anser vi at Bergen eventuelt må prioriteres framfor Trondheim dersom det blir et valg.

For Bodø og Tromsø forutsetter vi at basisinvesteringene dekker de akutte behov.

Mellomstore lufthavner

Ny terminal i Alta slutføres i 2009. Likeledes mindre utbygginger i terminalen i KRS, HAU, AES og EVE. Ut over dette, mener SAS at det er ingen større strategiske investeringer som må gjennomføres tidlig i planperioden. Når det gjelder Kirkenes og dagens rullebane, mener SAS at det er mulig med andre tiltak enn fysiske, og at rullebaneforlengelse ikke er prioritert av oss.

Regionale lufthavner

En stor andel av investeringene på de regionale lufthavnene er basisinvesteringer. Hva som konkret ligger i de 834 MNOK framkommer ikke av planen, men vi er redd for at mye av dette er investeringer som er begrunnet i BSL E 3-2. Vi vil igjen påpeke at SAS ikke støtter investeringer tilknyttet særkrav som ikke er nedfelt i internasjonalt regelverk.

Flysikring

Vi forutsetter at de tidligere vedtak om kontrollsentral Sør og flytting av APP til OSL fortsatt er begrunnet i effektiviseringsgevinster.

Oppsummert så mener vi investeringsplanen har mange gode elementer i seg. Imidlertid har det vært vanskelig å se hva konkret som ligger i basisinvesteringene, samt å vite hva som må prioriteres bort. Gitt at det samlede investeringsnivå ikke kan være så stort som her angitt, men eksempelvis under 15 milliarder NOK, så forutsetter vi at dette ikke går ut over terminalinvesteringer i bagasjeanlegg m.m. på OSL, BGO og TRD lufthavner.

Vennlig hilsen

SAS Norge



Ove Myrøld
Director Infrastructure