



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Adressater iflg. liste

Deres ref

Vår ref
08/638- TKR

Dato
20.08.2008

Takstregulativ for Avinors lufthavner for 2009 - Høring

Vedlagt er forslag til takstregulativ for Avinors lufthavner for 2009. Samferdselsdepartementet ber om merknader til forslaget innen 1. oktober 2008.

1. Oversikt over forslag til takstregulativ for 2009

	Konstant volum				
	Sats 2008	Satsendring	Sats 2009	Inntekt	Diff fra 2008
Startavgift innenlands	95,00	3,16 %	98,00	901 634 417	27 601 054
Startavgift utenlands	95,00	3,16 %	98,00	507 308 554	15 529 854
Passasjeravgift innenlands	35,00	11,43 %	39,00	526 138 868	53 962 961
Passasjeravgift utenlands	58,00	10,34 %	64,00	496 058 483	46 505 483
Total ikke-kostbaserte avgifter		6,1 %			147 720 185
Underveis avgift	543,72	3,61 %	563,35	866 927 294	29 821 594
Securityavgift	55,00	9,09 %	60,00	1 086 131 973	90 510 998
Total kostbaserte avgifter		6,6 %			120 332 592
Sum avgifter		6,3 %		4 517 095 423	268 052 777

Avinors generelle finansielle situasjon krever at inntektene justeres i samsvar med den generelle prisutviklingen i samfunnet. Forslaget innebærer imidlertid en total avgiftsøkning på 6,3 pst. Det er særlig passasjeravgiften og sikkerhetsavgiften som har store økninger. De øvrige avgiftene har en økning på nivå med den generelle prisveksten i samfunnet.

Økningen i passasjeravgiften utover en generell prisvekst skyldes den nye ordningen for passasjerer med redusert mobilitet (PRM). Avinor overtok 26. juli 2008 ansvaret fra flyselskapene for et helhetlig assistansesystem for personer med redusert mobilitet på lufthavnene basert på EU-forordning nr. 1107/2006¹. Dette er forbundet med ekstrakostnader estimert til i overkant av 50 millioner kroner på årsbasis.

¹ Forordningen er gjennomført i norsk rett med virkning fra 29. januar 2008, jf. forskrift 28. januar 2008 nr. 69 om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport. Det nye fra 26. juli 2008 er gjennomføringen av de særlige reglene om ansvar for assistanse i lufthavner, jf. artikkel 8 i forordningen og §§ 4 til 11 i den norske gjennomføringsforskriften (vedtatt i begynnelsen av juli 2008).

Foreløpige beregninger anslår Avinors merkostnader til ca. 21 millioner kroner for august til desember 2008. Kostnader for 2009 anslås til ca. 52 millioner kroner. Totalt gir dette en kostnad på ca. 73 millioner kroner for 2008 og 2009. Samferdselsdepartementet foreslår at kostnaden dekkes inn gjennom en økning i passasjeravgiften på om lag kr 3,50 per passasjer.

Flyselskapene har betydelige kostnadsbesparelser ved at de ikke lenger har ansvaret for PRM-assistanse. Avinors avgiftsøkning relatert til PRM har således sin motpost i reduksjoner i flyselskapenes kostnader.

Departementet sendte 2. april i år ut på høring forslag om å foreta denne endringen i takstregulativet allerede fra 1. august i år. Basert på klare tilbakemeldinger fra markedet valgte vi likevel å vente med dette til nytt takstregulativ for 2009. Endringen blir av den grunn nødvendigvis noe større enn den ville blitt hvis den var blitt innført allerede fra august i år.

Når det gjelder sikkerhetsavgiften (security) var den akkumulerte underdekningen per 1. januar 2008 ca. 131 millioner kroner. Sikkerhetsavgiften har økt betydelig de senere årene, først fra 40 til 52 kroner per pax fra 1. juli 2007, og deretter til 55 kroner per pax fra 1. januar 2008. Oppdatert prognose for 2008 viser at dagens avgift på 55 kroner per pax ligger an til å gi en overdekning for 2008 på ca. 70 millioner kroner, slik at den akkumulerte underdekningen per 31. desember 2008 ligger an til å bli ca. 61 millioner kroner.

Avinors kontrakt for sikkerhetsarbeidet på alle lufthavner utenom OSL skal fornyes med virkning fra mars 2009, og er for tiden under forhandling. Det forventes at timeprisen vil øke med rundt 20 prosent, noe som isolert sett vil føre til økte kostnader i størrelsesorden 80 millioner kroner på årsbasis. Dette er hovedgrunnen til at anslåtte kostnader øker fra ca. 925 millioner kroner i 2008 til ca. 1029 millioner kroner i 2009 (en økning på ca. 11,2 prosent). Hovedårsaken til denne økningen er situasjonen i arbeidsmarkedet, som har forandret seg drastisk fra da dagens avtale ble forhandlet frem. Basert på ovennevnte foreslår Samferdselsdepartementet å øke sikkerhetsavgiften fra 55 til 60 kroner per pax (en økning på ca. 9,1 prosent) for 2009. Dette gir en anslått overdekning på ca. 57 millioner kroner for 2009 isolert sett, slik at det akkumulerte regnskapet for sikkerhetsavgiften forventes å være i tilnærmet balanse ved utgangen av 2009.

2. Ny regulering av underveisavgiften

1. januar 2008 trådte forskrift 21. desember 2007 nr. 1704 om avgift på visse flysikringstjenester i kraft. Forskriften gjør forordning (EF) nr. 1794/2006 om fastsettelse av en felles avgiftsordning for flysikringstjenester (heretter kalt avgiftsforordningen) til norsk rett.² Det nye regelverket omfatter blant annet fastsettelsen av underveisavgiften, som tidligere har vært fullt ut regulert i kapittel 5 i takstregulativet for Avinor.

Da forskrift 21. desember 2007 nr. 1704 trådte i kraft ble samtidig reglene om utmålingen og fastsettingen av underveisavgiften tatt ut av takstregulativet og erstattet av beregningsreglene i den nye forordning/gjennomføringsforskriften, jf. henvisningsbestemmelsene i §§ 5-1 og 5-2 i takstregulativet slik det lyder fra 1. januar 2008. Takstregulativets kapittel 5 regulerer nå først og fremst betalingstekniske problemstillinger. Selve avgiftsbeløpet vil ikke lenger tas inn i noen av forskriftene, men være et resultat av den beregningsprosessen som gjennomføres i

² Se § 1 i forskrift om avgift på visse flysikringstjenester.

Eurocontrol. Avinor plikter imidlertid selv å publisere avgiftssatsen (omtalt som ”enhetssatsen”) på.³

Det er viktig å understreke at den nye forordningen i all hovedsak bare viderefører beregningsreglene fra det eldre Eurocontrol-regimet, og *at disse regeltekniske endringene ikke i seg selv påvirker nivået på underveisavgiften*. Derimot er det verdt å merke seg at den endelige avgiften (enhetssatsen) ikke lenger vil fremgå av takstregulativet, og heller ikke av forskrift 21. desember 2007 nr. 1704. Avgiften er resultatet av en beregningsprosess som er regulert i den sistnevnte forskriften, og vil bli publisert av Avinor på en måte som alle brukerne av tjenestene har tilgang til.

3. Opphevelse av ordning med 90 pst. rabatt på startavgiften

3.1 Bakgrunn

Med virkning fra 1. januar 2003 føyde Samferdselsdepartementet til en ny rabattbestemmelse i det som nå er § 2-2 syvende ledd i takstregulativet for Avinor AS. Bestemmelsen lyder:

” Når neste landing vil være på en utenlandsk landingsplass kan Avinor AS gi inntil 90 % reduksjon i de satsene som framgår av denne paragrafen for flygninger fra Haugesund lufthavn Karmøy, Kristiansund lufthavn Kvernberget, Molde lufthavn Årø, Røros lufthavn, Harstad-Narvik lufthavn Evenes og Lakselv lufthavn Banak. Avinor AS kan også utvide ordningen til å gjelde andre lufthavner omfattet av denne forskriften, fastsette nødvendige vilkår for avgiftsreduksjon eller fastsette andre utfyllende gjennomføringsbestemmelser.”

Bestemmelsens primære formål var å utnytte ledig kapasitet på en del av Avinors lufthavner. Fordi en stor del av driftskostnadene på disse lufthavnene er faste, vil nye ruter kunne etableres uten at Avinor pådras vesentlige kostnader, og på den måten øke den samlede inntjeningen i konsernet.

Etablering av nye direkte ruter fra regionale lufthavner til utenlandske destinasjoner vil også kunne bidra til å avlaste Gardermoen som transittlufthavn, og er derfor i tråd med EU-kommisjonens målsetninger om å sikre en bedre utnyttelse av den samlede kapasiteten i det europeiske lufthavnettet.

3.2 Vurdering av om ordningen bør oppheves

Da ordningen ble vedtatt ble den sett på som en prøveordning. Departementet konstaterer at ordningen ikke hatt den effekten den var ment å ha da den ble introdusert. I dag er det bare én fast rute som faller inn under virkeområdet for bestemmelsen. Ut over denne ruten er det først og fremst sesongpregede charterflygninger som har nytt godt av ordningen. Det samlede volumet av flygninger som nyter godt av ordningen må sies å være meget beskjedent sammenlignet med aktiviteten i hele Avinors nettverk.

Ordningens manglende evne til å bidra til etablering av nye ruter har etter hvert også ført til at Avinor selv har ønsket å oppheve den. Etter det departementet forstår ønsker Avinor i stedet å sikre nye ruter ved hjelp av mer generelle incentivordninger som krever at det foretas konkrete vurderinger av lønnsomhetene av å yte rabatt til hver enkelt nye rute.

³ Se § 5-2 tredje ledd første setning i takstregulativet.

Endelig legger departementet vekt på at de norske flyselskapene, representert ved NHO Luftfart, ønsker å fjerne ordningen. Norske flyselskaper har i liten grad benyttet seg av ordningen, uten at departementet er kjent med årsaken til dette.

Som kjent har NHO Luftfart klaget til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) med påstand om at ordningen med 90 prosent rabatt er i strid med EØS-avtalens regler om statsstøtte. Departementet er ikke enig med NHO Luftfart i denne oppfatningen, og viser til at ordningen har en økonomisk begrunnelse som gjør den forenlig med statsstøttereglene.

Selv om ordninger er i tråd med statsstøttereglene legger departementet til grunn at det er uheldig å opprettholde prøveordningen når målsetningen med den ikke nås, og både Avinor og norske flyselskaper generelt er mot ordningen. I brev til ESA har derfor departementet signalisert at ordningen vil bli opphevet *så snart som mulig. På denne bakgrunn tar departementet sikre på at ordningen oppheves med virkning fra 1. januar 2009.* I det vedlagte forskriftsutkastet er derfor bestemmelsen tatt ut.

4. Offshoreflygninger

1. januar 2008 trådte forskrift om avgift på visse flysikringstjenester i kraft. Forskriften gjennomfører EUs nye forordning om avgift på flysikringstjenester i norsk rett,⁴ og innebærer samtidig at de sentrale reglene om fastsettingen av underveisavgiften flyttes fra takstregulativets kapittel V og over i den nye forskriften om avgifter på flysikringstjenester.⁵ Endringene innebærer samtidig at de særskilte reglene om underveisavgift for flygninger til/fra kontinentalsokkelen⁶ er opphevet.

Av takstregulativets § 5-2 følger det at underveisavgiften nå *beregnes og fastsettes* i medhold av forskriften om avgift på visse flysikringstjenester, mens *innkrevningen* skal skje i medhold av reglene for dette i takstregulativet. Av § 5-2, sammenholdt med § 5 og vedlegg 1 til forskrift om avgift på visse flysikringstjenester, følger det også at det skal fastsettes en egen kostnadsbase for flygninger til og fra kontinentalsokkelen.

Det er ikke tvilsomt at underveisavgiften for kontinentalsokkelavgiftene skal beregnes, fastsettes og innkreves av Avinor.⁷ I praksis har det likevel oppstått tvil om Avinor er forpliktet til å anvende beregningsreglene i den nevnte forordningen om avgifter på flysikringstjenester også på underveistjenester som ytes på flygninger til og fra kontinentalsokkelen. Avinor har uformelt tatt opp med departementet om det lar seg gjøre å anvende en noe enklere beregningsmåte som likevel ivaretar de grunnleggende hensynene bak forordningen (kostnadsrelatering og transparens).

Departementet har bedt Avinor foreslå en beregningsmodell, men for å unngå at høringen av det samlede takstregulativet for 2009 blir forsinket er det hensiktsmessig å skille ut

⁴ Se høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 29. oktober 2007 i vår sak 05/744.

⁵ Se § 15 i forskriften som inneholder et helt nytt kapittel V i takstregulativet. Vi gjør særskilt oppmerksom på at den versjonen av takstregulativet som ble vedtatt i 22. november 1278 (dvs. gjeldende takstregulativ) altså ble endret allerede før den trådte i kraft 1. januar 2008 ved at det i mellomtiden (21. desember 2008) ble vedtatt annen forskrift som endret hele takstregulativets kapittel V.

⁶ Se §§ 5-21 og 5-22 i tidligere versjonen av takstregulativet.

⁷ Se takstregulativet § 5-2 annet ledd siste setning.

offshoreavgiften som en egen sak. Departementet tar derfor sikte på at de som er særskilt berørt av denne problematikken mottar et eget høringsbrev om denne på et senere tidspunkt.

Med hilsen

Per Kølstad
Øyvind Ek e.f.

for

Trond Kråkenes
Trond Kråkenes

Vedlegg