

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til endring av luftfartsavgifter – startavgift og innflygingskostnader

Ansvarlig: Samferdselsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Samferdselsdepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Dato:	Vår saksbehandler:
18/1930-	19/00037	17.4.2019	Marte Grønvold

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Endring av luftfartsavgifter – startavgift og innflygingskostnader

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Samferdselsdepartementet har sendt forslag til to endringer i luftfartsavgiftene på høring. Endringene som foreslås vil redusere kostnaden for å bruke norske lufthavner noe, samtidig som det blir noe dyrere å fly i det norske luftrommet. Endringene gjør at flygninger fra norske lufthavner som utføres med lettere flytyper får en relativt stor avgiftsreduksjon. Endringene gjør det videre noe rimeligere for flyselskapene å bruke de mange mindre flyplassene i Norge.

Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet mener at utredningen har svakheter på enkelte punkter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1.

Problemene, og hva man vil oppnå, er gjort rede for. Departementet har vurdert noen alternative virkemidler og alternative utforminger av tiltakene. Departementet har identifisert direkte berørt næringsliv og tallfestet virkningene for disse. Regelrådet mener imidlertid at drøftingen av konkurransevirkninger har svakheter. Etter det Regelrådet ser har ikke departementet drøftet virkninger for annet næringsliv som brukere av luftfartstjenester. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er noen svakheter i begrunnelsen for valgte tiltak. Vi kan heller ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er adressert.

Rådsmedlem Joar Grimsbu er uenig i beslutningen om at utredningen har svakheter. Rådsmedlem Grimsbu finner forslaget tilstrekkelig utredet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Samferdselsdepartementet foreslår to endringer i luftfartsavgiftene:

- 1) Flytting av kostnaden knyttet til innflygingstjenester fra kostnadsbasen for terminalavgiften til kostnadsbasen for underveisavgiften. Denne endringen vil redusere kostnaden for bruken av lufthavnene noe, og øke kostnadene for å fly i det øvre luftrommet tilsvarende. I tillegg foreslår departementet to endringer i ordningen for terminalavgiften.
- 2) Gjeninnføre fritak for å betale startavgift for 3 eller 6 tonn av den vektbaserte statsavgiften («bunnfradraget»).

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Forslaget endrer avgiftsregimet for alle flyselskaper som flyr i det norske luftrommet. Videre påvirker forslaget konkurransevilkårene mellom flyselskapene. De tre flyselskapene med størst markedsandel i Norge (SAS, Norwegian og Widerøe) har til sammen en årlig omsetning på mellom 80 og 90 milliarder kroner¹, og mange tusen ansatte². Tilbudet av flygninger (pris, hyppighet og kvalitet) både i, og til og fra Norge er viktig for store deler av norsk næringsliv.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Departementet har tallfestet kostnadsvirkningene av hvert enkelt forslag og totalt for Widerøe, SAS og Norwegian, samt andre (utenlandske) flyselskaper samlet sett. Departementet har i liten grad drøftet om og eventuelt hvordan forslaget vil påvirke flyselskapenes tilbud til kunder (priser, hyppighet av avganger etc.). Forslaget om gjeninnføring av bunnfradraget er imidlertid motivert av et ønske om å bedre lønnsomheten på flyruter i distriktene, og at dette er ruter samfunnet trenger. Departementet kunne her vektlagt at det å opprettholde et flytilbud i distriktene er viktig for næringslivet i distriktene. Tall fra transportøkonomisk institutt indikerer at 44 prosent av reiser med rutefly innenlands i 2017 hadde forretning som hovedformål (TØI rapport 1646/2018 Reisevaner på fly 2017).

¹ Basert på tall fra [Widerøes selskaps- og konsernregnskap for 2017](#), [Norwegians interim report for 4. kvartal 2018](#) og [SAS' årsrapport for regnskapsåret 2018](#). Tallene som er brukt er for Widerøe: 4,4 milliarder norske kroner. SAS: 44,7 milliarder svenske kroner. Norwegian: 40,3 milliarder norske kroner. Med en vekslingskurs på svenske mot norske kroner på 0,9423 (gjennomsnittlig valutakurs november 2017 til oktober 2018, kilde: Norges Bank) gir det en samlet årlig omsetning på 86,8 milliarder kroner.

² Widerøe oppgir på sin nettside at de har nesten 3 000 medarbeidere. SAS oppgir i sin [SAS Sustainability Report for regnskapsåret 2018](#) at de har om lag 3 400 ansatte i Norge. I følge [Norwegian Sustainability Report 2017](#) har Norwegian om lag 2 500 ansatte i Norge.

3.2. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Departementet skriver i avsnitt 3.1 i høringsnotatet: *«I sin politiske plattform har regjeringen sagt at den vil restrukturere luftfartsavgiftene med sikte på økt konkurransekraft for norsk luftfart. De endringene som foreslås i startavgiften har begrenset betydning for den samlede konkurransekraften til norsk luftfart. Flytting av innflygingskostnadene vil derimot kunne ha en netto positiv effekt for fordelingen av flysikringskostnadene mellom norske og utenlandske flyselskaper. Hovedårsaken er at enkelte utenlandske flyselskaper er rene overflyvere, og kun er berørt av kostnads- og avgiftsnivået for underveistjenesten. Norske flyselskaper vil typisk være brukere av både terminaltjenester, underveistjenester og de tjenestene som finansieres gjennom startavgiften, fordi de tar av og lander på norske lufthavner. For dem vil den samlede kostnaden som skal dekkes, og dermed den samlede avgiftsbelastningen, være nokså konstant – men også mellom disse vil det være noen fordelings effekter».*

Slik Regelrådet leser forslaget er målet med å endre fordelingen av innflygningskostnader å bedre konkurransekraften for norsk luftfart. Departementet oppgir at et flertall av europeiske land benytter en fordelingsnøkkel hvor en betydelig større andel av kostnadene fordeles til kostnadsbasen for underveisavgiften enn det som er praksis i Norge. Det virker rimelig at departementet ønsker å ta i bruk en fordelingsnøkkel som ligger nærmere det europeiske gjennomsnittet. Av tallene som presenteres i høringsnotatet kommer det frem at avgiftsskjerpelsene for utenlandske flyselskaper vil bli på om lag 41 millioner kroner³, og slik vi forstår det vil mye av dette tilfalle flyselskaper som er rene overflyvere. Departementet kunne sagt noe om muligheten for alternative flyruter for rene overflyvere. Avgiftslettelsene som følger av endringene i fordelingen av innflygningskostnadene for de selskapene med størst markedsandel i Norge, Norwegian og SAS, fremstår som relativt beskjedne i forhold til disse flyselskapenes omsetning. Videre er den samlede virkningen av forslagene som foreslås en beskjeden avgiftsskjerpelse for SAS og Norwegian. Departementet kunne i større grad drøftet om en fordeling på 80/20 er rimelig for å oppnå en bedring av konkurransekraften til norsk luftfart. Departementet kunne vurdert og tallfestet effekten av andre fordelingsnøkler. Departementet oppgir for eksempel at Sverige fordeles alle sine innflygingskostnader til kostnadsbasen for underveisavgiften. På bakgrunn av dette mener vi det er svakheter i utredningen av konkurransevirkninger.

3.3. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De direkte berørte er kommersielle flyselskaper som opererer i norsk luftrom. Ingen av disse kan sies å være små i tradisjonell forstand, og det er dermed forståelig at departementet ikke særskilt har adressert hensynet til små flyselskaper i høringsnotatet. Forslaget har betydning for lønnsomheten på flyruter i distriktene. Regelrådet mener at en opprettholdelse av et tilfredsstillende flytilbud i distriktene er av betydning for næringslivet i distriktene, særlig små og mellomstore bedrifter. Departementet kunne etter Regelrådets vurdering med fordel ha sagt noe om dette i høringsnotatet.

3.4. Alternative tiltak

Departementet har til en viss grad vurdert alternative virkemidler og de har vurdert ulike utforminger av tiltakene. Det er positivt at departementet har med en oversikt over regulering i andre land, men denne delen av utredningen kunne vært styrket ved også å inkludere noe om hvilke vurderinger andre land har gjort seg. Nasjonalt handlingsrom i forhold til EU-lovgivning er greit gjort rede for. Det kommer ikke frem hvorfor departementet lander på akkurat den fordelingsnøkkelen de gjør, og virkningene av andre fordelingsnøkler kunne med fordel vært drøftet.

³ Av forslaget samlet sett. Endringen i fordelingen av innflygningskostnaden er beregnet å gi utenlandske flyselskaper en avgiftsskjerpelse på 46,9 millioner kroner. Endringer i statsavgiften er beregnet å gi utenlandske flyselskaper en avgiftslettelse på 6,1 millioner kroner.

3.5. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Etter det Regelrådet kan se er ikke forutsetninger for en vellykket gjennomføring drøftet i høringsnotatet.

3.6. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet mener at høringsnotatet er noe uoversiktlig. Det gjelder rekkefølgen endringene presenteres i og mangel på innholdsfortegnelse. Departementet kunne vurdert å presentere tallfestede effekter i en tabell. Regelrådet savner også kildehenvisning til tallene som benyttes.

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen pkt. 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen pkt. 4-3. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Tallfestingen av avgiftsendringene viser at flyselskapene trolig må betale noe mer i avgifter (om lag 11 millioner kroner basert på oppgitte tall). De største effektene av forslaget er imidlertid en omfordeling av avgiftsbyrden mellom flyselskapene. Widerøe får store avgiftslettelser (om lag 43 millioner kroner). For SAS og Norwegian er de samlede virkningene av forslagene relativt små i forhold til disse flyselskapenes omsetning. Utenlandske flyselskaper får en relativt stor avgiftsøkning på om lag 41 millioner kroner.

Forslaget gir avgiftslettelser for flygninger med lettere flytyper, særlig fra de mindre flyplassene. Det blir også noe rimeligere for flyselskapene å bruke de mange mindre lufthavnene i Norge. Dette vil gi bedre lønnsomhet for flyselskaper som velger å benytte mindre flytyper og bruke lufthavner i distriktene. Ut ifra de tallene som presenteres i høringsnotatet er det grunn til å tro at endringene er store nok til å kunne ha effekter på lønnsomheten.

Regelrådet stiller spørsmål ved om forslaget med flytting av innflygingskostnader vil ha store effekter på konkurransekraften til norsk luftfart. Kostnader for flysikring vil flyttes fra norske selskaper over på utenlandske, men avgiftslettelsen for flyselskapene med størst markedsandel i Norge er beskjedent. I tillegg vil forslagene samlet sett føre til en beskjedent avgiftsskjerpelse for disse selskapene. Manglende drøfting av konkurransevirkninger gjør at Regelrådet ikke kan svare på om målet om økt konkurransekraft for norsk luftfart oppnås til en relativt lav kostnad for næringslivet.