



Innst. S. nr. 262

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra samferdselskomiteen

St. meld. nr. 36 (2003-2004)

Innstilling fra samferdselskomiteen om virksomheten til Avinor AS

Til Stortinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Samferdselsdepartementet legger med dette fram den første stortingsmeldingen om virksomheten til selskapet Avinor AS. Forvaltningsbedriften Luftfartsverket ble med virkning fra 1. januar 2003 omdannet til det statlig heleide aksjeselskapet Avinor AS.

Formålet med stortingsmeldingen er å gi Stortinget en orientering om viktige saker som er vedtatt eller gjennomført i perioden etter stiftelsen, og om Avinors hovedutfordringer, strategier og planer for de kommende årene. Dette vil danne grunnlag for eierstyringen av selskapet.

Meldingen omfatter hele Avinor-konsernet, det vil si morselskapet (som består av det tidligere Luftfartsverkets virksomhet), samt heleide datterselskaper, herunder Oslo Lufthavn AS. Som eier av Norges største lufthavn, spiller dette selskapet en viktig rolle i konsernet. I tillegg er Avinors Parkeringsanlegg AS, Oslo Lufthavn Eiendom AS og Nordian AS heleide datterselskaper. Nordian er et mindre konsulentselskap.

Styret i Avinor legger i samsvar med vedtektenes § 10 hvert år fram for samferdselsministeren en plan for virksomheten, med datterselskaper.

Annethvert år danner Avinors plandokument grunnlag for en melding til Stortinget om virksomheten i selskapet.

Samferdselsdepartementets roller overfor Avinor

Avinors overordnede formål er å bidra til å legge forholdene til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i alle deler av landet. Selskapets hovedoppgaver

er planlegging, utbygging og drift av 46 statlige lufthavner og flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart. Selskapet skal dessuten utføre de samme samfunnsplågte oppgavene i henhold til lovgivning og konsesjon - herunder planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og beredskapsoppgaver - som daværende Luftfartsverket.

Avinors virksomhet er i det alt vesentlige finansiert gjennom brukerbetaling og kommersielle inntekter. Selvfinansieringskravet tilsier at selskapet bør ha betydelig grad av forretningsmessig frihet. Regjeringen har derfor funnet det mest hensiktsmessig å organisere virksomheten som et heleid statlig aksjeselskap.

Høy grad av selvfinansiering tilsier at Avinor bør ha en betydelig grad av forretningsmessig frihet med vekt på langsiktige og forutsigbare rammebetingelser. Samtidig er ikke Avinor en vanlig kommersiell aktør, men en infrastrukturforvalter og tilnærmet enetilbyder som utfører viktige samfunnsplågte oppgaver. Dette tilsier en sterkere politisk styring av Avinor enn det som er vanlig for statlige aksjeselskaper.

Stortingsmeldingen tar utgangspunkt i departementets eierrolle, der fastsetting av krav til avkastning og utbytte vanligvis er de viktigste virkemidlene.

Som eier vil Samferdselsdepartementet til enhver tid fastlegge hvilke lufthavner Avinor skal drive, samt definere hvilke øvrige samfunnsplågte oppgaver selskapet skal utføre.

Samferdselsdepartementet vil i denne sammenheng vise til at Avinor selv ikke kan vedta å legge ned lufthavner eller foreta midlertidige stengninger eller vesentlige reduksjoner i åpningstidene. Slike spørsmål skal legges fram for samferdselsministeren som eier, som i neste omgang må vurdere hvilke saker som skal legges fram for Stortinget.

Departementet har et overordnet sektoransvar for luftfarten i Norge. Innenfor sektoransvaret ligger Samferdselsdepartementets ansvar som *regulator* av luftfartssektoren, der Avinors infrastruktur utgjør en viktig del. Samferdselsdepartementet opptrer som regulator

(myndighet) overfor Avinor for eksempel i fastsettelsen av selskapets takstregulativ ved at takstregulativet gis som forskrift med hjemmel i luftfartsloven. Takstfastsettelsen er samtidig en viktig premis for selskapets økonomi, og har derfor stor betydning for departementets eierrolle. Samferdselsdepartementets regulatoriske rolle overfor Avinor er imidlertid begrenset ved at luftfartsmyndigheten for teknisk/operative godkjenninger av drift og infrastruktur er delegert til Luftfartstilsynet.

Departementet har også en rolle som *kjøper* av tjenester fra Avinor gjennom ordningen med statlig kjøp av regionale lufthavntjenester. Departementet utøver også finansiell styring av selskapet gjennom å fastsette rammer for privat låneopptak.

Samferdselsdepartementet legger vekt på å opptre ryddig i sine forskjellige roller overfor Avinor for å unngå uheldig rolleblanding, noe som blant annet er viktig i forhold til konkurrerende ikke-statlige lufthavner.

Avinors utfordringer

Avinor står overfor store markedsmessige utfordringer. For staten som eier er det viktig at Avinor har et godt kundetilpasset tjenestetilbud til konkurransedyktige priser, og en effektiv organisering av virksomheten. Dette vil underbygge Avinors evne til også i framtiden å kunne oppfylle sine samfunnsplågte forpliktelser, blant annet på det regionale lufthavnettet.

Avinor har også betydelige utfordringer knyttet til kostnadssiden. Innføringen av EUs felles regler med tiltak mot terror og sabotasje mot luftfarten, samt revisjon av forskriften om utforming av flyplasser, innebærer en betydelig økonomisk og organisatorisk utfordring for selskapet.

Oslo lufthavn, Gardermoen, vil på lang sikt være den viktigste bidragsyter til å finansiere det samlede statlige lufthavnsystemet. Utviklingen i konkurransen om flypassasjerene i det sentrale Østlandsområdet er en viktig faktor for utformingen av Avinors og Oslo Lufthavn AS' rammebetingelser som foreløpig ikke er avklart.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigrun Eng, Bjørgulv Froyn, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Tor-Arne Strøm, fra Høyre, Anne Berit Andersen, Sverre J. Hoddevik, Hans Gjeisar Kjæstad og lederen Petter Løvik, fra Fremskrittspartiet, Thore A. Nistad og Kenneth Svendsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen og Heidi Sørensen, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Jan Sahl, og fra Senterpartiet, Jorunn Ringstad, vil understreke at Avinors overordnede formål er å legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i hele landet.

Komiteen viser til at Avinor står foran store utfordringer i årene som kommer. Komiteen vil peke på

at dette gjelder ikke minst de samfunnsplågte forpliktelsene på det regionale kortbanenettet, tiltak mot terror og sabotasje, samt forskriftene som stiller nye krav til utforming av flyplassene.

Komiteen er enig med Regjeringen når den understreker at Avinors ansvar som infrastrukturforvalter tilsier en sterkere politisk styring av Avinor enn det som er vanlig for statlige aksjeselskaper.

Komiteen viser for øvrig til Innst. S. nr. 240 (2003-2004) Om Nasjonal transportplan 2006-2015, kap. 7.3.2.2.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til Budsjett-innst. S. nr. 13 Tillegg nr. 1 (2002-2003) Om omdanning av Luftfartsverket til aksjeselskap, der disse medlemmene var mot å endre eierskapsforma.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet tar flertallets vedtak om omdanning til aksjeselskap til etterretning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener at Sandefjord lufthavn, Torp har vært et positivt og velkomment tilskudd i norsk luftfart. Lufthavnen har bidratt til økt konkurranse og generert flere passasjerer.

Flertallet registrerer at det er planer om å etablere Rygge sivile lufthavn som skal tilby et kommersielt rutetilbud. Etableringen kan øke konkurransen for Oslo lufthavn, Gardermoen, men det forventes samtidig at det genereres ny trafikk.

Flertallet vil for øvrig henvise til rapport fra Møreforskning om konsekvensene ved å etablere Rygge sivile lufthavn.

Flertallet er positive til en etablering av Rygge sivile lufthavn på bakgrunn av de opplysninger som nå foreligger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at konkurransen om flypassasjerene på det sentrale Østlandsområdet kan skape usikkerhet om den økonomiske situasjonen for Oslo Lufthavn Gardermoen (OSL) som i framtiden er tenkt å være den viktigste bidragsyteren for å finansiere det samlede statlige lufthavnsystemet.

Disse medlemmer viser til merknader om konsesjonsavgift i Innst. S. nr. 240 (2003-2004) Om Nasjonal transportplan 2006-2015.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at etablering av flere lufthavner rundt de eksisterende lufthavner kan føre til at "selvfinansieringsprinsippet" mellom stamrutenettet kan uthules. Disse medlemmer ber derfor Regjeringen på egnet måte legge frem en vurdering av hvilke konsekvenser dette vil kunne få.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser for øvrig til sine merknader om sivil lufthavn på Rygge i Innst. S. nr. 240 (2003-2004) Om Nasjonal transportplan 2006-2015.

2. SAMFERDSSELSDEPARTEMENTETS STYRING AV AVINOR

2.1 Sammendrag

I kap. 2 i meldingen redegjøres det nærmere for de styringsinstrumenter som særlig gjelder finansieringen av selskapet.

Samferdselsdepartementet har fått gjennomført en utredning som har sett på departementets styring av Avinor. Formålet har vært å se omfanget av samfunnspålagte oppgaver, takstfastsetting, statlig kjøp og utbyttepolitikk i sammenheng. Utredningen er utført av Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF). Rapporten fra SNF følger meldingen som vedlegg.

Samferdselsdepartementets viktigste økonomiske virkemidler overfor Avinor er defineringen av hvilke samfunnspålagte oppgaver selskapet skal utføre, reguleringen av selskapets takster, kjøp av lufthavntjenester og utbyttepolitikk. Samferdselsdepartementet vil se disse virkemidlene i sammenheng og balansere dem, slik at Avinor og dets styre gis mulighet til å oppfylle sine oppgaver. For Samferdselsdepartementet er det viktig å gi Avinor insentiver til kostnadseffektiv drift, samtidig som selskapet må gis muligheter til å ivareta sikkerheten og kvaliteten, samt foreta nødvendige investeringer. For at selskapet skal kunne utnytte sin kompetanse best mulig og kunne drive rasjonell planlegging, vil departementet tilstrebe å gi selskapet mest mulig stabile og langsiktige rammebetingelser.

Omfanget av samfunnsoppgaver

Enkelte av Avinors lufthavner gir grunnlag for et betydelig overskudd. Som eier pålegger Samferdselsdepartementet Avinor å bruke en del av overskuddet fra denne virksomheten til å dekke underskuddet ved samfunnsoppgaver som selskapet ikke ville ha utført ut fra en rent bedriftsøkonomisk vurdering. Den viktigste av disse oppgavene er å opprettholde og drive bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner i regionene. Selv om det er Samferdselsdepartementet som eier som definerer omfanget av de samfunnspålagte oppgavene, må omfanget av disse påleggene likevel stå i forhold til Avinors økonomiske bæreevne og ses i sammenheng med de øvrige økonomiske virkemidlene departementet disponerer overfor Avinor.

Takstfastsetting

Om lag 60 pst. av Avinors inntekter består av inntekter fra luftfartsavgiftene. Ca. 35 pst. består av kommersielle inntekter, hovedsakelig fra parkeringsvirksomhet, utleie av arealer og avgiftsfritt salg på de største lufthavnene. Statlig kjøp av lufthavntjenester utgjør ca. 5 pst. av inntektene.

Avinor er i de fleste tilfeller enetilbyder overfor brukerne av selskapets lufthavner. Dette tilsier at myndig-

hetene bør kontrollere selskapets takster for å sikre effektiv ressursbruk i selskapet og motvirke at selskapet misbruker markedsposisjonen på en uheldig måte. Avinors takster reguleres i dag gjennom takstregulativet som fastsettes av Samferdselsdepartementet. Regulativet bygger på forslag fra Avinor som har vært på høring blant berørte parter. Takstene har i gjennomsnitt vært tillatt å følge utviklingen i konsumprisindeksen og har hittil vært relativt lite differensiert. Samferdselsdepartementet tar sikte på at det gjennomsnittlige takstnivået i hovedsak fortsatt skal følge utviklingen i konsumprisindeksen.

Samferdselsdepartementet har vurdert om selve utformingen av takstregulativet i større grad kan overlates til Avinor, men har kommet til at en vil videreføre dagens praksis med at dette avgjøres av departementet. Begrunnelsen for dette er at departementet fortsatt ønsker å kunne ta overordnede samfunnsmessige hensyn ved utformingen av takstene. Videre har Avinor som privat aktør svake insentiver til å ta miljøhensyn i sin takstpolitikk. Dessuten kan Avinor ved en desentralisering av takstansvaret kunne sette takstene urimelig høyt på lufthavner med stort innslag av statlig kjøpte flyruter.

Departementet mener at flyrutene innenfor anbuds-systemet fortsatt bør betale luftfartsavgifter, blant annet for å gi et riktig bilde av de ulike kostnadene knyttet til den regionale flyrutedriften.

Samferdselsdepartementet vil også vise til at det kan være nødvendig med en viss regulering av takstene på Oslo lufthavn, Gardermoen, for å unngå at Avinor utnytter sin markedsstilling overfor konkurrerende ikke-statlig lufthavner i det sentrale Østlandsområdet.

Kjøp av regionale lufthavntjenester

Som Avinors regionale lufthavner regnes de lufthavnene som staten ved daværende Luftfartsverket overtok fra kommunene i 1997 og 1998, samt Båtsfjord lufthavn som Luftfartsverket bygde på den tiden. I alt dreier dette seg om 28 lufthavner: 25 kortbaneflyplasser, helikopterlandingsplassen på Værøy, samt lufthavnene på Røros og Fagernes. I forbindelse med overtakelsen ble det innført et tilskudd på Samferdselsdepartementets budsjett til delvis dekning av Luftfartsverkets økte utgifter.

Samferdselsdepartementet kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavntjenester på Avinors regionale lufthavner. Bevilgningene over denne posten har økt betydelig, fra 97 mill. kroner i 1998 til 264 mill. kroner i 2004. I St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015, er det lagt opp til en ytterligere økning til 300 mill. 2004-kroner årlig i planperioden. Ifølge selskapet finner det fortsatt sted en ikke ubetydelig kryssubsidiering mellom stamlufthavnene og regionallufthavnene. Bevilgningene på denne posten har hittil blitt fastsatt ensidig av Samferdselsdepartementet. Regjeringen har tidligere foreslått å erstatte tilskuddet med en forhandlingsbasert kjøpsordning.

Samferdselsdepartementet har vurdert å inngå en langsiktig rammeavtale med Avinor. Etter departemen-

tets vurdering vil en slik rammeavtale være administrativt krevende å håndtere og begrense den finanspolitiske handlefriheten. Etter en samlet vurdering ønsker departementet derfor ikke å inngå en slik avtale. For 2005 vil kjøpsbeløpet bli fastsatt ensidig av departementet. Fra og med 2006 tar Samferdselsdepartementet sikte på å innføre en ettårig kjøpsordning basert på forhandlinger, men der endelig kjøpsbeløp vil bli fastsatt for Samferdselsdepartementet. En fullfinansiering av underskuddet på regionallufthavnene gjennom statlig kjøp vil gi kunne gi Avinor svake insentiver til kostnadseffektiv drift på regionalnettet. I lys av dette, samt den vanskelige budsjettmessige situasjonen i tiden framover, legger Samferdselsdepartementet til grunn at underskuddet på regionallufthavnene skal dekkes gjennom statlig kjøp og krysssubsidiering fra stamflughavnene.

Avkastningskrav og utbyttepolitikk

Regjeringen har som utgangspunkt at avkastningskravet for heleide statlige selskaper i størst mulig grad skal utformes etter de samme prinsipper som for private selskaper.

Samferdselsdepartementet legger til grunn en langsiktig og forutsigbar utbyttepolitikk overfor Avinor. Departementet foreslår at utbytte fra Avinor beregnes som statens innlånsrente multiplisert med egenkapitalen, begrenset oppad til 40 pst. av overskuddet etter skatt. Denne utbyttepolitikken gir etter departementets vurdering gode insentiver til å fokusere på effektivitet og lønnsomhet.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at den økonomiske styringen av Avinor er definert av samfunnsplagte oppgaver, regulering av takster, kjøp av lufthavntjenester og utbyttepolitikk. For at Avinor skal kunne ivareta sikkerheten, kvalitet og foreta nødvendige investeringer knyttet til dette i årene som kommer, må selskapet gis stabile og langsiktige rammebetingelser.

Takstfastsetting

Komiteen er enig med Regjeringen i at for å kunne ta overordnede samfunnsmessige hensyn må ansvaret for å fastsette takstregulativet på lufthavnene fastsettes av Samferdselsdepartementet.

Kjøp av regionale lufthavntjenester

Komiteen viser til at staten kjøper ulønnsomme lufthavntjenester av Avinor for 264 mill. kroner i 2004. Beløpet ble ensidig fastsatt av departementet.

Komiteen viser til at departementet vil erstatte tilskuddet med en forhandlingsbasert kjøpsordning, og at årlige forhandlinger og langsiktige rammeavtaler er vurdert.

Komiteen viser ellers til de respektive partiers merknader vedrørende krysssubsidiering i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015, jf. Innst. S. nr. 240 (2003-2004).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at Regjeringen legger til grunn at underskuddet på de regionale lufthavnene skal dekkes gjennom statlig kjøp og krysssubsidiering fra stamflughavnene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener at den beste løsningen vil være å inngå langsiktige rammeavtaler med Avinor.

Disse medlemmer vil i denne sammenheng peke på at kjøpsordningen med NSB inneholder interessante elementer. Avtalen har en hovedavtale med langsiktige målsettinger for samferdselssektoren koplet med fireårige avtaler.

Disse medlemmer mener at en slik rammeavtale for Avinor vil gi de beste muligheter til å kople langsiktige samferdselspolitiske målsettinger med insitamentet til langsiktig planlegging og god ressursutnyttelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet legger til grunn at det skal være krysssubsidiering mellom lufthavnene på stamrutenettet og at underskudd på bedriftsøkonomisk ulønnsomme regionale flyplasser skal dekkes ved statlig kjøp av luftfartstjenester.

3. RAMMEBETINGELSER OG UTFORDRINGER FOR AVINOR

3.1 Sammendrag

Markedsutviklingen

Etter en periode med kontinuerlig trafikkvekst, snudde utviklingen og trafikken begynte å gå ned i 1999. I 2003 har man imidlertid sett en svak oppgang i antall passasjerer. Trafikkveksten har i stor grad kommet i det prisfølsomme fritidsmarkedet. Antallet arbeidsreiser går ned, samtidig som reisende i dette markedet er blitt mer prisbevisste.

Økt konkurranse om flyplasspassasjerene i det sentrale Østlandsområdet

I det sentrale Østlandsområdet kan Avinors konkurransesituasjon endre seg. Sandefjord lufthavn, Torp, har hatt en betydelig trafikkvekst. Videre har Forsvaret i samarbeid med Rygge Sivile Lufthavn AS planlagt sivil lufthavndrift på Rygge flystasjon og søkt om konsesjon til anlegg og drift. Søknaden behandles for tiden av Luftfartstilsynet, som vil gi Samferdselsdepartementet sin tilrådning. Dette innebærer en utfordring for mulighetene for framtidig overskudd ved Oslo lufthavn, Gardermoen.

Lufthavnstrukturen

I meldingen er det videre vist til at det kan være aktuelt å komme tilbake til Stortinget med en ytterligere vurdering av den framtidige regionale lufthavnstrukturen i løpet av 2005, jf. at Regjeringen i Nasjonal transportplan 2005-2015 foreslår at Narvik lufthavn, Framnes, legges ned 31. mars 2006. Regjeringen går der videre inn for at ordningen med statlig tilskudd til drift

av flyrute på strekningen Leirin - Gardermoen opphører når dagens anbudskontrakt går ut 31. mars 2006.

Utvikling i viktige rammebetingelser for Avinor

Nytt regelverk som er av stor betydning for å kunne opprettholde sikkerhetsnivået i norsk luftfart, setter viktige rammebetingelser for Avinor. Innføringen av EUs felles regler for beredskap mot terror og sabotasje mot luftfarten er en betydelig økonomisk utfordring både for Avinor og flyselskapene. Gjennomføringen av EU-reglene vil medføre investeringer i Avinor på over 800 mill. kroner, og de årlige drifts- og kapitalkostnadene vil kunne utgjøre rundt 450 mill. kroner. Disse kostnadene vil brukerfinansieres gjennom en egen avgift i takstregulativet.

Revisjon av forskriften om utforming av flyplasser vil også kunne få betydelige økonomiske og operative konsekvenser for Avinor, særlig på de regionale lufthavnene.

Departementet har bedt Luftfartstilsynet foreta en nærmere utredning av konsekvensene av forslaget til revidert forskrift om utforming av flyplasser før forskriften blir iverksatt. Konsekvensutredningen vil gjelde både for kortbaneflyplassene og de øvrige lufthavnene. Departementet har lagt vekt på at konsekvensutredningen ikke skal føre til vesentlige forsinkelser i framdriften av forskriftsarbeidet.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til behandlingen av Nasjonal transportplan, jf. St.meld. nr. 24 (2003-2004), når det gjelder den framtidige regionale lufthavnstrukturen.

Komiteen har merket seg at nye forskrifter til utforming av flyplasser, annek 14 til Chicagokonvensjonen, inneholder blant annet krav og anbefalinger for sikkerhetsområder på siden og i enden av rullebanen. I tillegg har en uavhengig analyse utført for Luftfartstilsynet anbefalt strengere krav for kortbaneflyplassene i Norge enn det som går fram av annek 14.

Komiteen viser til at en analyse av flysikkerheten som Luftfartsverket foretok i 2000, viser at glidebaner ved innflyging til de regionale lufthavner er det enkelttiltak som gir best sikkerhetsmessige forbedringer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, vil vise til at Avinor har et sterkt fokus på sikkerhet og at flysikringstjenesten er en integrert del av Avinors virksomhet.

Flertallet vil understreke at sikkerheten skal ha hovedprioritet for det Avinor foretar seg innen luftfart og mener at flysikringstjenesten fortsatt skal være en del av Avinors virksomhet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at omorganiseringen av Avinor, med betydelige bemanningsreduksjoner innenfor flysikringstjenesten, reiser spørsmål om denne tjenesten for framtiden bør være en del av selskapet. Disse medlemmer er svært kritisk til at flysikring og samfunnsmessige behov blir så nært knyttet til resultatori-

entering og kapitalavkastingskrav, slik tilfellet er med Avinor som aksjeselskap.

Med dette som bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak hvor flysikringstjenesten tas ut av Avinor AS og blir en egen forvaltningsenhet under Samferdselsdepartementet."

4. AVINORS VIRKSOMHET I 2003

4.1 Sammendrag

Avinor har gjennom omstillingsprogrammet prioritert igangsetting av nødvendig omstilling for å nå målsettingene som ble lagt ved stiftelsen av selskapet.

Konsernet investerte i 2003 for om lag 738 mill. kroner, inkl. beredskapstiltak mot terror og sabotasje. Det største prosjektet foruten beredskapstiltakene er NATCON, som gjelder innføring av ny teknologi i flysikringstjenesten. Lufthavnene har hatt en meget god regularitet og punktlighet i 2003.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering har Avinor lagt opp til en nøktern investeringsprofil i 2003, der tiltak knyttet til flysikkerhet og beredskap mot terror og sabotasje mot luftfarten er prioritert. Investeringene er finansiert uten nye låneopptak.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener at sikringstjenesten er en viktig sak som ligger under Avinors kompetanseområde.

Uavhengig av om denne tjenesten gjøres i egen regi eller av eksterne aktører vil flertallet understreke at de som utfører denne type tjenester må gjennomgå en grundig sikkerhetsklarering.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil peke på at i Avinors vedtekter § 10 heter det:

"Styret skal forelegge for samferdselsministeren alle saker som antas å være av viktig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning, herunder saker om hel-/delprivatisering av basisvirksomhet."

Disse medlemmer er av den oppfatning at en privatisering av sikringstjenesten er en privatisering av basisvirksomhet og burde vært vurdert som en sak som skulle vært forelagt for Stortinget.

5. AVINORS PLANER FOR VIRKSOMHETEN 2004-2006

5.1 Sammendrag

Konsernets strategier

For 2004 planlegges det investert for til sammen om lag 800 mill. kroner i konsernet, inkl. tiltak mot terror og sabotasje. Uten disse beredskapstiltakene utgjør investeringene om lag 250 mill. kroner. Selskapet prio-

riterer også for planperioden 2004-2006 sikkerhetsrelaterte investeringer og tiltak mot terror og sabotasje.

Innføringen av en ny sikkerhetsavgift fra 1. juni 2004 knyttet til tiltak mot terror og sabotasje, fører til at gjennomsnittlig avgiftsnivå over året øker med om lag 7 pst. De andre luftfartsavgiftene er i utgangspunktet tilnærmet uendret fra 2003 til 2004.

En viktig utfordring for selskapet er gjennomføringen av omstillingsprogrammet "Take-off-05". Programmet har som målsetting å redusere permanent de årlige driftskostnadene med om lag 400 mill. kroner fra og med 2006, i forhold til kostnadsnivået i 2002. Selskapet etableres med fire divisjoner for henholdsvis flysikring, store lufthavner, mellomstore lufthavner og regionale lufthavner. Hovedkontorets størrelse blir vesentlig redusert. Omstillingen innebærer en overtallighet som tilsvarer om lag 700 årsverk, som blant annet vil bli tatt ut ved ulike virkemiddelpakker. De ansatte i Avinor som ble med over i selskapet da det ble opprettet, er som en overgangsordning fram til 1. januar 2006 omfattet av tjenestemannslovens § 13 nr. 2-6 om fortrinnsrett til statlige stillinger og ventelønsrettigheter. Selskapet har foreslått at egenkapitalen økes på bakgrunn av ventelønnskostnadene, som er beregnet til 475 mill. kroner. Selskapet benytter også andre personalpolitiske virkemidler i forbindelse med overtalligheten.

Samferdselsdepartementets kommentarer

Samferdselsdepartementet legger vekt på at utviklingen av Avinors virksomhet og gjennomføring av omstillingstiltak er forenlig med samfunnsøkonomiske mål om mest mulig effektiv ressursbruk. Departementet forutsetter at selskapets ledelse samarbeider med de ansattes organisasjoner i arbeidet med utforming og gjennomføring av omstillingstiltak.

Samferdselsdepartementet har vurdert omstillingsprogrammet og kommet til at tiltakene for kostnadsbesparelser ligger innenfor styrets ansvarsområde. Departementet har særlig merket seg at Avinor har benyttet ekstern ekspertise til å vurdere konsekvenser for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

Departementet er særlig opptatt av at Avinors styre vurderer nøye eventuelle konsekvenser for flysikkerheten av omorganiseringen av flysikkerhetstjenesten. Departementet har merket seg at Avinors styre forutsetter at sikkerheten minimum opprettholdes gjennom den pågående omstillingen.

Departementet legger videre til grunn at omstillingene skal ta vare på eller styrke regulariteten og punktligheten i flytrafikken.

Videre legger departementet til grunn at tiltak som krever godkjenning av Luftfartstilsynet, ikke blir iverksatt før Luftfartstilsynet har gitt slike godkjenninger. Departementet vil følge nøye den pågående omstillingen.

Blant annet på bakgrunn av selskapets økonomiske stilling og den positive trafikkutviklingen, har departementet kommet til at det ikke er grunnlag for å tilføre ytterligere kapital på bakgrunn av ventelønnskostnadene. Samferdselsdepartementet viser til at selskapet

dekker ventelønnskostnader, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002-2003).

Avinor viser i sin strategiredegjørelse til at planprosesser knyttet til Gardermoen må ivareta behovet for framtidig kapasitet. Departementet finner det naturlig at Oslo Lufthavn AS vurderer behovet for framtidig kapasitet og konsekvenser av alternative tiltak, herunder eventuelt avlastende rullebanekapasitet, uten at det nå tas stilling til realisering av et slikt prosjekt.

Samferdselsdepartementet stiller seg positivt til Avinors samarbeid med danske og svenske institusjoner og myndigheter med sikte på å etablere en felles nordisk utdannelseinstitusjon for lufttrafikkjenesten hvor Avinor er medeier. Opptak og ansettelsesforhold for flygeleder aspiranter, og praktisk trening på enhetene, vil inntil videre foregå uendret.

Departementet har merket seg at Avinor prioriterer arbeidet med oppfølgingen av tiltakene som foreslås av utvalgene som har vurdert helikoptersikkerheten i Nordsjøen.

Selskapets kapital situasjon vil bli vurdert i forbindelse med neste Eiermelding, som etter planen legges fram om ca. to år.

Samferdselsdepartementet har opplyst overfor Avinor at man er innforstått med at Avinor og Forsvaret arbeider med utvikling av nytt avtaleverk for oppgave- og kostnadsansvar ved lufthavnene. Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet vil om nødvendig vurdere behovet for endringer i rammeavtalen mellom de to departementene.

For om mulig å kunne redusere kostnadene for Avinor knyttet til åpningstider for enkelte flyplasser begrunnet med ambulanseberedskap, vil Samferdselsdepartementet og Helsedepartementet vurdere om åpningstidene ved enkelte lufthavner eventuelt kan reduseres, uten at dette får uakseptable konsekvenser for ambulanseberedskapen.

Det vil også kunne være aktuelt å vurdere kostnadsansvaret for andre tjenester som Avinor stiller til disposisjon, der brukerne per i dag ikke betaler for tjenestene.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, har merket seg at Avinor er i ferd med å gjennomføre omstillingsprogrammet "Take-off-05".

Flertallet er tilfreds med at Avinor iverksetter tiltak for å øke effektiviteten. Det bidrar til å bedre betingelsene for passasjerer og flyselskap.

Flertallet mener det er nødvendig å effektivisere driften av Avinor og konstaterer at Avinor legger opp til bedret sikkerhet samtidig med en reduksjon av antallet ansatte med en fjerdedel.

Flertallet vil understreke at sikkerheten fortsatt skal ha høyeste prioritet innen luftfarten og tar det for gitt at Avinor til enhver tid følger opp Luftfartstilsynets sikkerhetskrav.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senter-

partiet vil vise til at en viktig utfordring for Avinor er gjennomføring av omstillingsprogrammet "Take-off-05".

Disse medlemmer mener at det viktigste er å ivareta sikkerheten. Sikkerhetsnivået henger nøye sammen med de ansattes arbeidsmiljø og arbeidsvilkår. Derfor er det viktig at selskapet har en god personalpolitikk. Disse medlemmer vil peke på at gode omstillingsprosesser tar lang tid å gjennomføre. Omorganisering må gjennomføres på en slik måte at sikkerheten blir ivaretatt. Disse medlemmene forutsetter at dette blir fulgt opp framover i Avinor AS.

Disse medlemmer er enige i departementets understreking av at styret for Avinor nøye må vurdere konsekvensen for flysikkerheten av omorganiseringen av flysikringstjenesten.

Disse medlemmer vil også understreke at tiltak som krever godkjenning av Luftfartstilsynet ikke blir gjennomført for de er godkjent av tilsynet.

Med bakgrunn i det omfang omstillingsprosessen har og at det i så stor grad berører sikkerheten i luftfarten, ber disse medlemmer om at det blir gitt en utførlig orientering om framdriften i de årlige budsjetter.

6. AVINORS ØKONOMI

6.1 Sammendrag

Økonomiske spørsmål

Avinor-konsernet gikk i 2003 med et underskudd på 740 mill. kroner, først og fremst på grunn av regnskapsmessige avsetninger for omstillingskostnader. Driftsresultatet for 2003 er bedre enn driftsresultatet året før i Luftfartsverket. Dette skyldes både økning i trafikkinntekter og kommersielle inntekter. For 2004 regner Samferdselsdepartementet med at det vil bli et overskudd i morselskapet, mens konsernet samlet sett regnes med å gå med underskudd, i hovedsak på grunn av renter på Oslo Lufthavn AS' statslån. Konsernets likviditetssituasjon er god og kapital situasjonen vurderes også som tilfredsstillende.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering vil Avinors pågående omstilling bidra til å sikre staten størst mulig verdiskapning over tid, samtidig som hensynet til øvrige målsettinger ved eierskapet ivaretas.

Avinor arbeider med oppdatering av resultatprognoser m.m. Det foreligger derfor per i dag ikke noe fullstendig og oppdatert bilde av resultatutviklingen for perioden 2004-2006.

Avkastningskrav og utbytte i perioden 2004-2006

Samferdselsdepartementet velger kun et drøyt år etter stiftelsen av Avinor å opprettholde det avkastningskravet som ble lagt til grunn ved etableringen av selskapet, det vil si avkastningskrav til egenkapitalen etter skatt på 10,3 pst. Samferdselsdepartementet tar sikte på å foreta en ny verdivurdering av Avinor i samband med neste Eiermelding om to år. I den forbindelse vil Eierens avkastningskrav bli nærmere vurdert.

Samferdselsdepartementet vil for perioden 2004-2006 foreslå at utbytte fra Avinor beregnes som statens

innlånsrente multiplisert med egenkapitalen begrenset oppad til 40 pst. av overskuddet etter skatt.

6.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2005 med en vurdering av egenkapitalsituasjonen for Avinor.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at Avinor skal være et selskap som har som formål å regulere lufttrafikken og drive selskaper i forbindelse med dette. Disse medlemmer vil vise til at selskapets inntekter kommer fra brukerne. Disse brukerne har over år betalt avgifter til tidligere Luftfartsverket, nå Avinor AS. Disse midlene har blant annet blitt brukt til investeringer i bygninger og utstyr, samt nedbetaling av lån. Det vil derfor være urimelig at de midler som brukerne gjennom brukeravgifter har betalt inn, skal gå til statlig utbytte. Et slikt selskap bør ikke gi utbytte til eierne. Selskapet bør etter disse medlemmers syn være et "non profit" selskap som har som målsetting å holde brukeravgiftene på lavest mulig nivå.

Disse medlemmer mener at avsetninger skal kun skje som et ledd i å møte fremtidige investeringer og møte svingninger i markedet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Avinor AS etableres som et "Non Profit" selskap hvor det ikke betales utbytte, og hvor overskuddet etter avsetninger brukes til å holde brukeravgiftene lavest mulig."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Avinor har beregnet ventelønnskostnader på 475 mill. kroner i forbindelse med overtallighet. Avinor har foreslått at selskapet tilføres ny egenkapital med tilsvarende beløp. Disse medlemmer viser til at det er blitt tatt hensyn til ventelønnsforpliktelsene når annen statlig virksomhet er omdannet aksjeselskap. Disse medlemmer mener dette også må gjelde for Avinor.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

7.1 Sammendrag

Samferdselsdepartementet foreslår i hovedsak å videreføre dagens styringsmodell for Avinor AS. Det forventes derfor ikke at noen av tiltakene i meldingen får økonomiske konsekvenser av betydning, verken for selskapet eller for samfunnet ellers. Det regnes heller ikke med virkninger for statsbudsjettet.

Den pågående omstillingen i Avinor forventes å gi mer effektiv drift og lavere kostnader. Omstillingen forventes derfor i framtiden å gi reduserte reisekostnader for næringsliv og privatreisende.

Administrative konsekvenser ved foreslåtte tiltak anses ikke å være av vesentlig betydning. Arbeidet med et forhandlingsbasert kjøp av regionale lufthavntjenester vil kunne medføre noe merarbeid i departementet og i Avinor.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

8. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Avinor AS etableres som et "Non Profit" selskap hvor det ikke betales utbytte, og hvor overskuddet etter avsetninger brukes til å holde brukeravgiftene lavest mulig.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak hvor flysikringstjenesten tas ut av Avinor AS og blir en egen forvaltningsenhet under Samferdselsdepartementet.

9. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

St.meld. nr. 36 (2003-2004) - Om virksomheten til Avinor AS - vedlegges protokollen.

Oslo, i samferdselskomiteen, den 10. juni 2004

Petter Løvik
leder

Geir-Ketil Hansen
ordfører