

Ruteutviklingsfond

Definisjon, regler og erfaringer



av
Thor-Erik S. Hanssen



Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi (SIB AS)

SIB-notat 1002/2007

Ruteutviklingsfond

Definisjon, regler og erfaringer

av

Thor-Erik Sandberg Hanssen
Handelshøgskolen i Bodø
Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi (SIB AS)
thh@hibo.no

Tlf. +47 75 51 76 56

Fax. +47 75 51 72 68

Utgivelsesår: 2007

ISSN-nr. 1890-3576

FORORD

Dette notatet er skrevet i perioden mai-juni 2007.

Bodø 30. juni 2007.

INNHold

| | |
|--|-----------|
| FORORD | 1 |
| INNHold | 2 |
| 1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER..... | 3 |
| 2. RUTEUTVIKLINGSFOND..... | 5 |
| 2.1 RUTEUTVIKLINGSFOND OG DERES FORMÅL | 5 |
| 2.2 ØKONOMISK UTVIKLING GJENNOM STØTTE TIL NYE FLYRUTER | 6 |
| 3. EUROPAKOMMISSJONEN SITT REGLEMENT | 7 |
| 3.1 MANCHESTER-SAKEN..... | 7 |
| 3.1.1 <i>Finansielle transaksjoner mellom lufthavnens eiere og Manchester Airport.....</i> | <i>7</i> |
| 3.1.2 <i>Finansielle transaksjoner mellom flyplass og flyselskaper</i> | <i>8</i> |
| 3.1.3 <i>Manchester-saken oppsummert.....</i> | <i>10</i> |
| 3.2 CHARLEROI-SAKEN | 10 |
| 3.2.1 <i>Sakens fakta.....</i> | <i>10</i> |
| 3.2.2 <i>Europakommisjonens vedtak.....</i> | <i>11</i> |
| 3.2.3 <i>Charleroi-saken oppsummert.....</i> | <i>12</i> |
| 3.3 EUROPAKOMMISSJONENS REGLER FRA 2005 | 13 |
| 3.4 EØS-AVTALENS INNVIRKNING PÅ RUTEUTVIKLINGSFOND I NORGE | 15 |
| 4. ERFARINGER MED RUTEUTVIKLINGSFOND I SKOTTLAND..... | 16 |
| 4.1 BAKGRUNNEN FOR ETABLERINGEN AV RUTEUTVIKLINGSFONDET | 16 |
| 4.2 ORGANISERINGEN AV RUTEUTVIKLINGSFONDET | 17 |
| 4.3 RUTEUTVIKLINGSFONDETS KONSEKVENSER..... | 18 |
| 4.4 SKOTTLAND SITT RUTEUTVIKLINGSFOND | 20 |
| 5. OPPSUMMERING | 21 |
| 5.1 RUTEUTVIKLINGSFOND SOM TILTAK FOR REGIONAL VEKST | 21 |
| 5.2 EUROPAKOMMISSJONENS KRAV TIL RUTEUTVIKLINGSFOND | 21 |
| 5.3 ERFARINGER FRA SKOTTLAND | 21 |
| 5.4 IMPLIKASJONER FOR NORGE..... | 22 |
| REFERANSER | 23 |

1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

Reiseliv er i dag en av de største globale næringene. En næring som ifølge World travel & tourism council (2007) direkte og indirekte sysselsetter over 230 mill mennesker, og som i 2007 vil generere over 10 % av verdens samlede brutto nasjonalprodukt.

Veksten i antall internasjonale turistankomster til Norge var i 2006 på 3,2 % (Innovasjon Norge, 2007). Når veksten i Norge sammenlignes med den globale veksten, som samme år var på 4,5 %, så fremkommer det at Norges andel av det globale reiselivsmarkedet er synkende.

For å få snudd utviklingen, og få økt Norges markedsandeler, må det iverksettes tiltak på flere områder. Ett viktig tiltak vil være å gjøre turistdestinasjonene i Norge lettere tilgjengelig for potensielle turister.

Det har vært en tendens, utviklet over flere år, som har gått i retning av at turisttrafikken har spredd seg ut over året. Turistene tar ut stadig flere, men tidsmessig kortere, ferier. Utviklingen i retning av kortere ferier innebærer at det blir viktig for den enkelte turist å minimalisere tiden de bruker på å ta seg til sin destinasjon. Dette fører, i sin tur, til at destinasjonene som ønsker å lykkes i den globale kampen om turistene må utvikle effektive transportløsninger som bringer turistene fra hjemsted til destinasjon på kortest mulig tid. Det mest aktuelle transportmiddelet for å oppnå ”kort” reisetid til destinasjoner i Norge er fly.

Det å få opprettet direkte flyruter mellom destinasjoner i Norge, og flyplasser som har influensområder med mange innbyggere, vil dermed kunne få stor, og positiv, innvirkning på antall turister som kommer til landet. Økt turisme vil i sin tur skape vekst i mange lokalsamfunn og vil dermed kunne gi positive samfunnsøkonomiske ringvirkninger i nærområdene til den enkelte reiselivsdestinasjon. Et tiltak som kan iverksettes for å få flyselskaper til å opprette nye flyruter er å etablere ruteutviklingsfond. Ruteutviklingsfondene kan baseres på et samarbeid mellom offentlig sektor, flyplassene (Avinor) og flyselskapene, med reduksjon av flyselskapenes usikkerhet, knyttet til å opprette nye flyruter, som formål.

En internasjonal sammenligning, gjennomført i 2003, av antall direkte flyruter til/fra Skottland med antall direkte flyruter til/fra tilsvarende regioner i andre deler av verden, viste at Skottland var den regionen som hadde dårligst nettverk med ”omverdenen” (Scottish Executive, 2006). I et forsøk på å oppmuntre flyselskapene til å opprette nye flyruter ble det besluttet å opprette et ruteutviklingsfond for Skottland. I tidsrommet 2003-2006 bidro dette ruteutviklingsfondet til etableringen av 49 flyruter, hvorav 32 flyruter fremdeles var i drift ved utgangen av 2006 (Scottish Executive, 2006).

Ruteutviklingsfond har blitt et stadig mer aktuelt virkemiddel også i Norge. Ved konferansen ”Ankomst Nord-Norge” som ble arrangert i Bodø i mai 2007, ble direktefly mellom Nord-

Norge og turistmarkedene pekt på som en mulig suksessfaktor for reiselivet i Nord-Norge. Basert på erfaringene som er gjort i Skottland kan ruteutviklingsfond synes å være et effektivt tiltak for å få opprettet direkteflygninger også til Nord-Norge.

Ved søk på www.bibsys.no med søkeordene ”ruteutviklingsfond” og route development fund” kom det opp ”null treff”. Dette kan indikere at det eksisterer et behov for innhenting av kunnskap om ruteutviklingsfond. Tema for dette notatet blir således ruteutviklingsfond, og problemstillingene jeg vil søke å besvare blir:

- *Hva er ruteutviklingsfond?*
- *Hvilke regler gjelder for ruteutviklingsfond?*
- *Hvilke erfaringer har Skottland med ruteutviklingsfond?*

Problemstillingene er søkt besvart gjennom en litteraturstudie. Kildene som er benyttet i notatet er i hovedsak funnet på Internett. Internettadressene er ført inn i notatet som fotnoter og som egne punkter i referanselisten.

2. RUTEUTVIKLINGSFOND

Dette kapitlet vil gi en innføring i hva et ruteutviklingsfond er, og hva som er formålet med denne type fond.

2.1 RUTEUTVIKLINGSFOND OG DERES FORMÅL

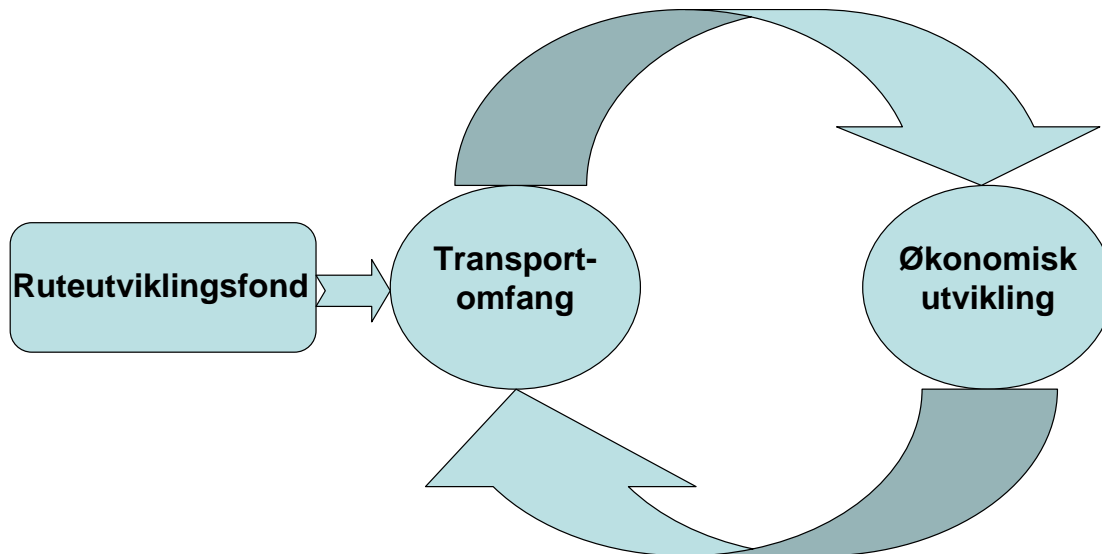
Studier har vist at det er et gjensidig vekseforhold mellom transportomfang og økonomisk utvikling (Quinet og Vickerman, 2004). På den ene side er transport et viktig vilkår for økonomisk vekst i et samfunn, samtidig som økonomisk vekst fører til økt transportarbeid.

Denne vekselvirkningen kan illustreres ved å benytte reiselivsnæringen som eksempel. Reiselivsnæringen er i mange lokalsamfunn en viktig økonomisk bidragsyter, samtidig er næringen avhengig av gode transporttilbud. Eksisterer ingen transportmuligheter mellom bosted og destinasjon, er det naturlig nok ikke mulig for en turist å komme seg fra sitt hjemsted til den aktuelle destinasjonen (Lamb og Davidson, 1996). Regioner som har dårlig utviklede transportforbindelser med omverdenen vil dermed, spesielt i en tid der utviklingen går i retning av at arbeidstakere tar ut flere, men tidsmessig kortere ferier, kunne få problemer med å hevde seg i kampen om turistene.

Tiltak som bedrer transporttilbudet mellom en destinasjon og viktige markeder vil dermed kunne bidra til økt turisttrafikk til en region ved at tidskostnaden ved selve reisen blir redusert. Når turistene først er ankommet vil de gjerne ut og oppleve noe, dette fører til økonomisk aktivitet i lokalsamfunnene og økt velstand blant innbyggerne. Velstandsøkningen kan for eksempel bli tatt ut i form av flere feriereiser, eller ved å foreta investeringer lokalt, begge deler vil kunne føre til ytterligere vekst i transportarbeidet.

Etablering av ruteutviklingsfond er et eksempel på tiltak som kan bidra til økt flytrafikk og derigjennom økt økonomisk aktivitet. Ruteutviklingsfondet etableres av interessenter, offentlige så vel som private, som ser seg tjent med at det stimuleres til etablering av nye flyruter til en bestemt flyplass, eller en bestemt region. Størrelsen på fondet vil avhenge av hvor mange ruter det er aktuelt å gå inn med støtte til, og hvor store kostnader det er ventet at etableringene av nye flyruter påfører flyselskapene. Det er vanlig å organisere denne type fond med en prosjektstyringsgruppe på toppen. Prosjektstyringsgruppen har gjerne en arbeidsgruppe underlagt seg som står for den daglige driften av fondet, et arbeid som innbefatter å behandle søknader og vurdere disse opp mot gjeldende regelverk (AviaSolutions, 2006b). Støtten flyselskapene kan motta fra et ruteutviklingsfond vil redusere flyselskapenes risiko, ved opprettelse av nye flyruter, og vil på den måten kunne bidra til at det opprettes flyruter, som uten støtte fra ruteutviklingsfondet ikke ville blitt etablert.

En modell for hvordan et ruteutviklingsfond kan påvirke transportomfang og økonomisk utvikling er vist i Figur 2-1.



Figur 2-1: En modell for hvordan et ruteutviklingsfond kan påvirke transportomfang og økonomisk utvikling.

Som alle modeller er også modellen i Figur 2-1 en forenkling av virkeligheten og det er viktig å være oppmerksom på at det er mange andre faktorer som, i tillegg til et eventuelt ruteutviklingsfond, påvirker transportomfanget. På samme måte er det ikke kun transportomfanget som påvirker den økonomiske utvikling.

Formålet med ruteutviklingsfond er dermed, gjennom å stimulere til opprettelse av nye internasjonale flyruter, å bidra til økonomisk utvikling i en by, region eller landsdel. Dette oppnåes ved at ruteutviklingsfondet påtar seg deler av flyselskapenes kostnader ved å opprette en ny flyrute, og således redusere flyselskapenes risiko knyttet til å opprette en ny flyrute.

2.2 ØKONOMISK UTVIKLING GJENNOM STØTTE TIL NYE FLYRUTER

Vi har i dette kapitlet sett at formålet med et ruteutviklingsfond er å bidra til økonomisk utvikling. Dette skjer ved å stimulere til opprettelse av nye flyruter. Stimuleringen skjer ved at lokale/regionale/nasjonale interessenter, så vel offentlige som private, etablerer et fond som delfinansierer kostnadene knyttet til å opprette flyruten. På denne måten bidrar fondet til å redusere den risiko flyselskapene påtar seg ved å opprette en ny flyrute.

3. EUROPAKOMMISJONEN SITT REGLEMENT

Dette kapittelet vil presentere utviklingen frem mot et europeisk regelverk for økonomisk støtte til opprettelse av nye flyruter. Regelverket er basert på Europakommisjonen sine uttalelser i Manchester-saken (1999) og Charleroi-saken (2004). På grunnlag av de to uttalelsene, og en vurdering av EU sine lover og regler, presenterte Europakommisjonen i 2005 et regelverk for ”finansiering av lufthavner og støtte til oppstart av nye flyruter fra regionale lufthavner”.

3.1 MANCHESTER-SAKEN¹

I 1997 sendte kommunestyret i Mobberley kommune en klage til Europakommisjonen. Klagen omhandlet det som av kommunen ble oppfattet som ulovlig offentlig støtte til Manchester Airport, og ulovlig støtte fra samme flyplass til flyselskap som trafikkerte lufthavnen. Klagen omhandlet således to forskjellige former for finansielle transaksjoner; de mellom lufthavnens eiere og lufthavnen, og transaksjoner mellom lufthavnen og flyselskaper.

3.1.1 Finansielle transaksjoner mellom lufthavnens eiere og Manchester Airport

Første del av klagen gikk på det som ble oppfattet som ulovlig offentlig støtte fra eierne av Manchester Airport (Manchester og ni andre kommuner) til lufthavnen. Denne støtten var gitt gjennom et lån, som på det tidspunkt klagen ble sendt, beløp seg til £ 225 mill. Den klagende part argumenterte med at lånet, som de mente var gitt til betingelser som det ikke ville vært mulig å få fra en privat aktør, var konkurransevridende, og til skade for andre lufthavner i regionen. Lånet ble benyttet til å investere i infrastrukturen på Manchester Airport.

Det ble dermed opp til Europakommisjonen å vurdere om EU sine konkurranseregler, og i særdeleshet Romtraktatens Artikkel 87², gjelder ved utbedring av fasiliteter på lufthavner.

Europakommisjonen skrev i sitt svar på klagen at bygging eller utbedring av lufthavner er å anse som et ”generelt økonomisk tiltak”. Dette er tiltak Europakommisjonen ikke kan kontrollere på grunnlag av Artikkel 87, all den tid støtten går til å implementere en ”nasjonal transportpolitikk”. Kommisjonen understreker allikevel at dette prinsippet forutsetter at den aktuelle infrastruktur er tilgjengelig for alle på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Kommisjonen vurderte de investeringer som var foretatt på Manchester Airport til å være en del av Storbritannia sin nasjonale transportpolitikk.

¹ Dette avsnittet er i hovedsak basert på et brev fra Europakommisjonen til Storbritannias utenriksminister angående: ”State aid No NN 109/98-United Kingdom, Manchester Airport. Brevet er tilgjengelig på Internett-adresse: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-1998/nn109-98.pdf.

² Artikkel 87 sier kort fortalt at statsstøtte er forbudt, med mindre det er gjort eksplisitt unntak fra forbudet. En oppdatert versjon av Romtraktaten er tilgjengelig på internettadresse: http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC_consol.pdf.

Som svar på anklager sin argumentering om at det aktuelle lånet ikke var gitt til markedsbetingelser skriver Kommisjonen at denne form for investeringer i transportinfrastruktur ikke er ment å gi en avkastning på den investerte kapitalen som er sammenlignbar med avkastningen på finansielle investeringer. Investeringene har et bredere formål ved å skape positive eksterne effekter i form av økonomisk og sosial utvikling i lufthavnens nærområder. Kommisjonen konkluderte dermed med at det aktuelle lånet ikke var i strid med Artikkel 87.

3.1.2 Finansielle transaksjoner mellom flyplass og flyselskaper

Del to av Mobberley kommune sin klage tok opp forhold knyttet til finansielle transaksjoner mellom flyplass og flyselskaper. Klager ville ha Europakommisjonen sin vurdering av to forhold ved Manchester Airport; fordelsbehandling av henholdsvis British Airways og Continental Airlines.

Fordelsbehandlingen av British Airways, argumenterte Mobberley, var skjedd gjennom at selskapet var fått bli ene-operatør på en av Manchester Airport sine terminaler, en terminal som hadde gjennomgått utbedringer for omkring £ 60 mill. En utbedring som i siste instans var betalt av skattebetalerne. Anklager var derfor av den oppfatning at British Airways var tildelt fordeler på skattebetalernes bekostning.

Etter å ha vurdert opplysninger innhentet fra sakens parter, kom Europakommisjonen frem til at utbedringen av terminalen var del av Storbritannia sin "utviklingsplan for lufthavner", og at den således var del av landets lufthavnpolitikk. British Airways sin posisjon som ene-operatør på den nye terminalen skyldtes, i følge Kommisjonen, at selskapet var den største enkeltkunden på lufthavnen. Selskapet hadde selv valgt å ikke benytte flere terminaler ut fra en vurdering av at en samlokalisering av selskapets aktiviteter på én terminal ville bidra til at selskapet kunne drive sine operasjoner på lufthavnen mest mulig effektivt. Det faktum at administrasjonen på lufthavnen godtok British Airways sine argumenter, og den påfølgende tildelingen av status som ene-operatør, ble, av Kommisjonen, ikke oppfattet å innebære en konkurransevridning til fordel for selskapet, eller diskriminering av selskapets konkurrenter. Kommisjonen påpekte at British Airways betalte samme avgifter til lufthavnen som øvrige operatører. Kommisjonen konkluderte således med at avtalen mellom British Airways og Manchester Airport ikke var en form for skjult offentlig støtte.

Klagen som omhandlet Continental Airways gikk på at flyselskapet, ved opprettelsen av en ny flyrute til Newark, hadde inngått en avtale med Manchester Airport som innebar at selskapet skulle betale reduserte flyplassavgifter og få refundert eventuelle tap selskapet måtte få på ruten gjennom reduserte passasjeravgifter. Mobberley oppfattet denne avtalen som et brudd på Artikkel 87.

I sitt svar på klagen påpekte Europakommisjonen at det å innvilge reduserte landingsavgifter er en vanlig kommersiell praksis som blir brukt til å få opprettet nye flyruter og til å tiltrekke seg nye kunder. I de tilfeller der operatøren av lufthavnen er en offentlig enhet må det vurderes hvorvidt tiltakene innebærer brudd på Artikkel 87, som begrenser i hvilken grad statsstøtte er tillatt. I de tilfeller der et rabattsystem er blitt designet for å gi særbehandling til et bestemt selskap, kan dette rammes av Artikkel 87. Er rabatten av begrenset varighet, og ikke-diskriminerende, vil rabatten ikke falle inn under Artikkel 87.

I den aktuelle saken konkluderte Kommisjonen med at støtten, gitt gjennom reduserte avgifter, gikk til opprettelsen av en ny flyrute. Kommisjonen uttalte videre at lufthavnen, i avtaleperioden, hadde forpliktet seg til å tilby samme betingelser til eventuelle andre flyselskap som måtte ønske å trafikere strekningen Manchester-Newark. Etter avtalens utløp ville den aktuelle ruten ikke lenger kunne betegnes som "ny". Eventuelle flyselskap som startet flygninger på strekningen etter at avtalen var utløpt ville således ikke kunne motta støtte til opprettelsen av flyruten.

Kommisjonen fant gjennom sitt arbeid med klagen at den aktuelle avtaleperioden var på 2 år, og at rabattene, som Continental var blitt innvilget, også var tilgjengelige for andre flyselskap. Manchester Airport bidro, gjennom den årlige publiseringen av "Terms and conditions of use and schedule of aviation fees and charges", til at andre selskaper også ble klar over støtteordningen, og dermed også fikk muligheten til å søke om støtte til å opprette nye flyruter. Publikasjonen har et eget kapittel der insentivene som tilbys flyselskap som ønsker å opprette nye flyruter er beskrevet. I kapittelet står det at et flyselskap som ønsker å opprette en ny direkte rute som ikke tidligere er betjent fra flyplassen vil innvilges reduserte lufthavnavgifter på disse flygningene. Kommisjonen var derfor av den oppfatning at likebehandling av flyselskapene var sikret.

Europakommisjonen besluttet på dette grunnlag at de rabatter Continental var blitt innvilget ikke var et unntak gjort spesielt for dette selskapet, men var del av den løpende drift av lufthavnen, og at de ikke var konkurransevridende. Avtalen mellom Manchester Airport og Continental Airlines ble dermed vurdert til ikke å stride med Artikkel 87.

Når det gjaldt den del av avtalen som omhandlet tilbakebetaling av eventuelle tap Continental måtte bli påført ved å drifte flyruten ble dette aldri aktuelt ettersom flyruten var profitabel fra starten av. Tilbakebetalingsdelen av avtalen ble vurdert til å ha vært ad-hoc, ikke en del av den "normale" driften av lufthavnen, og kun beregnet på Continental. Avtalen kunne således være i strid med Artikkel 87, men ettersom ingen tilbakebetaling fant sted ble det ikke fattet vedtak på dette punktet av Kommisjonen.

3.1.3 Manchester-saken oppsummert

Manchester-saken er i ettertid blitt tolket dit hen at den la grunnen for tre kjerneprinsipper som i ettertid er gjort gjeldende for ruteutviklingsfond (Coombs, 2007):

- Ikke-diskriminering.
- Åpenhet.
- Tidsavgrenset støtte.

3.2 CHARLEROI-SAKEN³

Etter å ha blitt kjent med, blant annet gjennom en klage mottatt i januar 2002, at Belgia hadde gitt Ryanair økonomiske fordeler ved selskapets etablering på Charleroi lufthavn, iverksatte Europakommisjonen en granskning av hvorvidt støtten var i strid med EU sitt regelverk.

3.2.1 Sakens fakta

Ryanair og Walloon regionen i Belgia, som eier Charleroi lufthavn (BSCA), inngikk i november 2001 en avtale som innebar følgende:

- Ryanair skulle betale landingsavgifter som utgjorde halvparten av de satser som var fastsatt, og publisert offentlig, av regjeringen. Normalt ble landingsavgiften beregnet på grunnlag av flyets vekt, men for Ryanair ble den fastsatt ut fra antall passasjerer om bord på det enkelte fly.
- Walloon regionen påtok seg å kompensere eventuelle tap Ryanair måtte bli påført ved eventuelle endringer i lufthavnavgifter eller åpningstider i tidsrommet 2001-2016.
- BSCA er et offentlig aksjeselskap som er kontrollert av Walloon regionen, en region lufthavnen på samme tid mottar økonomisk støtte fra. Denne økonomiske støtten ble av lufthavnen, blant annet, benyttet til å betale deler av de kostnader Ryanair ble påført ved å opprette en egen base i Charleroi (EUR 250 000 til hotellkostnader og livsopphold for ansatte i Ryanair, EUR 160 000 for hver nye rute selskapet opprettet, EUR 768 000 til å dekke kostnader til rekruttering og opplæring av flypersonell, EUR 4 000 til kontorutstyr, 100 m² gratis kontorlokaler, gratis verksted på 100 m², gratis treningsrom og gratis benyttelse av hangar til vedlikehold av fly).
- Ryanair ble kun avkrevd EUR 1 per passasjer i betaling for de bakketjenestene selskapet benyttet seg av på lufthavnen, 10 % av normalprisen.

³ Dette avsnittet er i hovedsak basert på en "Official Journal" fra Europakommisjonen datert 12. februar 2004. Notatet er tilgjengelig på Internett: <https://www.sofreavia.fr/projets/european-aviation-code/wp-content/uploads/2006/01/12-1.11%2032004D0393.html>.

- Ryanair og BSCA dannet et felles markedsføringselskap som finansierte Ryanair sin markedsføring av selskapets flyruter til/fra Charleroi.
- Ryanair påtok seg på sin side å benytte Charleroi som base for mellom 2 og 4 fly, og å fly minst tre daglige rundturer med hvert fly over en periode på 15 år. Hvis Ryanair ble nødt til å stanse sine flygninger ut fra Charleroi skulle selskapet tilbakebetale de utgifter BSCA var blitt påført i forbindelse med Ryanair sin etablering på lufthavnen, samt BSCA sine bidrag til markedsføringen av Ryanair sine flyruter i Charleroi.

3.2.2 Europakommisjonens vedtak

Europakommisjonen sin hovedkonklusjon i Charleroi-saken var at Belgia hadde opptrådd i strid med Artikkel 88 i ”Consolidated Version Of The Treaty Establishing The European Community⁴” ved å, på ulovlig vis, ha gitt støtte til fordel for Ryanair. Deler av støtten Ryanair hadde mottatt ble samtidig vurdert til å være lovlig.

I sin uttalelse i Charleroi-saken presenterte Europakommisjonen følgende konklusjoner:

- Avtalen mellom BSCA og Ryanair om at flyselskapet skulle betale reduserte landingsavgifter på Charleroi lufthavn var i strid med Artikkel 87.
- Ryanair sin rabatt på bakketjenester var i strid med artikkel 87.
- Belgia ble pålagt å kjenne ugyldig avtalen som var inngått mellom Walloon og Ryanair om at Ryanair skulle få kompensert eventuelle tap selskapet måtte bli påført ved endringer i lufthavnens avgifter og/eller åpningstider. Dette for at lufthavnen fritt skulle kunne fastsette størrelsen på avgiftene knyttet til bruk av lufthavnen, og for at de fritt skulle kunne justere lufthavnens åpningstider.
- BSCA sin støtte til markedsføring, ”oppstartskostnader” og fremskaffelse av kontorlokaler ville ikke stride med EU sine konkurranseregler gitt at:
 1. Bidragene går til nye flyruter. Disse flyrutene må ikke komme som ”erstatning” for flyruter Ryanair har lagt ned de fem siste årene før den nye ruten opprettes. Støtte kan heller ikke bli gitt til nye flyruter som erstatter tidligere flyruter fra en annen lufthavn i det samme økonomiske eller befolkningsmessige nedslagsfeltet som, i dette tilfellet, Charleroi lufthavn. Bidragene skal også være tidsmessig begrenset, og ikke løpe over mer enn fem år fra ruten blir opprettet.

⁴ ”Consolidated Version Of The Treaty Establishing The European Community” er tilgjengelig på Internettadresse: http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC_consol.pdf.

2. Markedsføringsstøtten må berettiges i en utviklingsplan for den enkelte flyrute. I planen må det klargjøres hvordan markedsføringen skal bidra til å gjøre flyruten levedyktig, uten støtte, også etter femårsperioden der den mottar støtte. Ved utløpet av femårsperioden skal BSCA kontrollere gyldigheten i de oppstartkostnader flyselskap oppgir å ha hatt.
 3. Den støtte BSCA allerede hadde utbetalt skulle også kontrolleres opp mot Ryanair sine reelle oppstartskostnader på Charleroi lufthavn.
 4. Engangsutbetalinger til Ryanair gjort da selskapet etablerte seg på Charleroi lufthavn, må tilbakebetales. Unntak ble gjort for de kostnadene Belgia kunne påvise var blitt påført Ryanair på Charleroi lufthavn. Disse kostnadene måtte være forholdsmessige og bære preg av å fungere som insentiv.
 5. Den totale støtte til nystartede flyruter må ikke overstige 50 % av kostnadene knyttet til oppstart, markedsføring, rekruttering av personale, opplæring og lignende.
 6. Støtten Ryanair hadde mottatt, og som oversteg de ovenfor nevnte kriterier, skulle tilbakebetales.
 7. Bidragene Ryanair hadde mottatt for sin drift av ruten Dublin-Charleroi skulle tilbakebetales.
 8. Belgia pålegges å opprette et ikke-diskriminerende regelverk som skal sikre likebehandling av flyselskap som ønsker å opprette flyruter ut fra Charleroi lufthavn. Vilkårene i regelverket skal være i tråd med Europakommisjonens vedtak i Charleroi-saken.
- Belgia pålegges å kreve tilbakebetalt den støtte Ryanair hadde mottatt, inkludert renter, gjennom redusert landingsavgift og rabatterte priser for bakketjenester på Charleroi lufthavn.

3.2.3 Charleroi-saken oppsummert

Den viktigste konsekvensen Charleroi-saken fikk, var at det ble etablert rettspraksis for hvilken støtte flyselskaper kunne motta som bidrag til opprettelse av nye flyruter (Coombs, 2007):

- Støtte kan bli gitt til markedsføring, rekruttering av personale, opplæring og lignende.
- Støtten kan ikke overstige 30-50 % av oppstartskostnadene.
- Flyselskapene kan motta støtte i inntil 5 år.

3.3 EUROPAKOMMISSJONENS REGLER FRA 2005

Som en konsekvens av at Storbritannia gikk ut offentlig med at de arbeidet med planer for en ordning som skulle støtte flyselskaper som opprettet nye flyruter, presenterte Europakommisjonen i desember 2005 retningslinjer for ”finansiering av lufthavner og nye flyruter fra regionale lufthavner” (European Commission, 2005).

I retningslinjene har Europakommisjonen ført opp 12 punkter som må innfris for at Kommisjonen skal godta støtte til oppstart av nye flyruter:

1. *Mottaker:* Flyselskapene som skal motta oppstartstøtte må ha en gyldig operatørlisens i tråd med ”Council Regulation (EEC) 2407/92 of 23 July 1992 on licencing of air carriers”⁵.
2. *Regionale lufthavner:* Oppstartsstøtte kan utbetales til selskaper som oppretter nye flyruter fra en regional lufthavn som tilhører kategori C (mellom 1 og 5 mill. passasjerer årlig) eller kategori D (færre enn 1 mill. passasjerer årlig) til en annen lufthavn innen for EU/EØS-området. Flyruter fra lufthavner som tilhører kategori B (mellom 5 og 10 mill. passasjerer årlig) kan kun komme i betraktning i ekstraordinære tilfeller der en av lufthavnene er lokalisert i en ”vanskeligstilt” region. Det er ikke tillatt med oppstartsstøtte for flyruter til/fra flyplasser i kategori A (mer enn 10 mill. passasjerer årlig).
3. *Nye flyruter:* Støtten skal kun gå til opprettelse av nye flyruter, og ikke bidra til at trafikk overføres fra et flyselskap til et annet. Flyruten som støttes må heller ikke bidra til en relokalisering av eksisterende trafikk fra lufthavner i samme by eller byområde som betjener samme, eller tilsvarende, destinasjon. Flyselskapene kan heller ikke motta støtte til å opprette flyruter på strekninger som trafikkeres av høyhastighetstog.
4. *Levedyktighet og reduksjon i støttenivå:* Formålet med den nyopprettede flyruten må være at den skal bli profitabel. Av den grunn skal oppstartsstøtten være tidsmessig begrenset og reduseres i omfang etter hvert som støtteperioden går mot slutten.
5. *Kompensering av oppstartskostnader:* Den støtte som blir gitt må være knyttet til de kostnader flyselskapet påføres ved å opprette en ny flyrute. Eksempel på kostnader som faller inn under denne kategorien er markedsføring av den nye flyruten, flyselskapets kostnader knyttet til å ”installere seg” på en ny lufthavn (så fremt lufthavnen tilhører kategori C eller D og selskapet ikke har mottatt annen støtte til samme formål). Oppstartskostnader det ikke er tillatt å motta støtte for er leie/avskrivning av/på fly, drivstoff og lønn m.m.
6. *Omfang og varighet:* Støtten til nyopprettede flyruter kan maksimalt gå over tre år og den årlige støtten må reduseres hvert av disse årene. Støtten som blir gitt et enkelt år kan ikke overskride 50 % av de ”gyldige” kostnadene (jamfør punkt 5) flyselskapet

⁵ Kravene til operatørlisens er tilgjengelig på Internett: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!celexnumdoc&lg=en&numdoc=31992r2407&model=guichett.

har dette året. Total støtte over de tre årene kan ikke utgjøre mer enn 30 % av flyselskapets ”gyldige” kostnader. I de regioner som er vanskeligst stilt kan støtten løpe over 5 år. I disse regionene (som ofte er tynt befolket) kan støtten gitt ett enkelt år maksimalt utgjøre 50 % av de gyldige kostnadene dette året, og gjennom hele støtteperioden kan støtten ikke overstige 40 % av de totale gyldige kostnadene i perioden.

7. *Tilknytning til ruteutvikling:* Utbetalingene til flyselskapene må knyttes til utviklingen i antall passasjerer på den aktuelle flyruten. For eksempel må støtten per passasjer reduseres etter hvert som antall passasjerer øker.
8. *Ikke diskriminerende tildeling:* Enhver instans som planlegger å gi oppstartsstøtte til et flyselskap eller en flyrute må gjøre planene offentlig kjent, dette for at alle interesserte flyselskap skal ha mulighet til å tilby sine tjenester på ruten.
9. *Innvirkning på andre ruter og forretningsplan:* Et flyselskap som søker om støtte til oppstart av en ny flyrute må legge ved en forretningsplan som viser at flyruten kan være levedyktig over en ”betydelig” periode også etter at ”støtteperioden” er over. Den offentlige instans som skal yte støtte må på sin side, før støtte utbetales, gjennomføre en analyse av hvilke konsekvenser den nye flyruten vil ha på eksisterende flyruter.
10. *Offentlighet:* Nasjonalstatene må se til at det offentliggjøres lister over hvilke flyruter det er som mottar oppstartsstøtte. Listen må inkludere hvem som er finansieringskilde, hvilket selskap det er som mottar støtte, støttebeløp og antall passasjerer som reiser med den enkelte flyrute som mottar støtte.
11. *Anke:* Det må opprettes ankeinstanser på nasjonalt nivå som, sammen med de ankemuligheter som er tilgjengelige gjennom EU⁶, kan bidra til å motvirke diskriminering av flyselskaper som søker om støtte til å opprette nye flyruter.
12. *Straff:* Straffemekanismer som kan tre i kraft i de tilfeller der flyselskap bryter avtalen som ligger til grunn for oppstartsstøtten må etableres. Opprettelsen av et system som sørger for at myndighetene kan ”ta tilbake” allerede utbetalt støtte, eventuelt å ikke tilbakebetale ”depositum” fra flyselskapet, vil kunne bidra til at flyselskapet følger opp sine forpliktelser.

⁶ Regulert gjennom ”Direktiv for offentlige anskaffelser” 89/665/EEC og 92/13/EEC. De to direktivene er tilgjengelige på Internett. Adressene er for 89/665/EEC: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31989L0665. 92/13/EEC er tilgjengelig på: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31992L0013&model=guichett.

3.4 EØS-AVTALENS INNVIRKNING PÅ RUTEUTVIKLINGSFOND I NORGE

Norge forhandlet seg i 1992, sammen med seks andre EFTA land, frem til en avtale med EU. Avtalen ble gitt navnet EØS-avtalen og trådte i kraft 1. januar 1994. EØS-avtalen omhandler de fire friheter; fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital. Et sentralt mål med EØS-avtalen er å sikre like konkurransevilkår (Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island, 2005). For å oppnå like konkurransevilkår har det blitt innført regler som skal motarbeide etablering av karteller, misbruk av dominerende posisjoner, statsmonopol og statsstøtte. Støtten flyselskaper kan motta gjennom ruteutviklingsfond, kan oppfattes som en form for statsstøtte. For å få klargjort hvor grensene går for offentlig støtte til opprettelse av nye flyruter ble forholdene ved lufthavnen i Manchester og Charleroi klaget inn for Europakommisjonen.

Gjennom EØS-avtalen fikk Norge felles konkurranseregler med EU og de øvrige EFTA-landene, og EØS-lovens paragraf 61 innledes med følgende setning (Utenriksdepartementet, 1992):

”Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene”.

Ordlyden i sitatet fra EØS-loven innebærer således at også Norge fikk regler som la begrensninger på i hvilken grad staten kan støtte enkeltforetak, som for eksempel et flyselskap. Unntak fra forbudet mot statsstøtte, som ligger implisitt i EØS-lovens paragraf 61, kan kun bli gitt av de to organene som overvåker EØS-avtalen; Europakommisjonen og ESA⁷ (EFTA Surveillanve Authority) (St.meld. nr. 27 (2001-2002)). Gjennom EØS-avtalen blir således Norge bundet av de regler EU har etablert i tilknytning til offentlig støtte til opprettelse av nye flyruter.

Hovedpunktene i EU sine retningslinjer om støtte til oppstart av nye flyruter, som er utviklet gjennom en prosess der Manchester-saken og Charleroi-saken har vært de mest sentrale er at:

- Støtten skal gå til opprettelse av nye flyruter.
- Støtte skal i hovedsak gå til flyruter som opererer ut fra lufthavner som håndterer færre enn 5 mill. passasjerer årlig.
- Støtten skal normalt gå over 3 år (5 år i perifere områder).
- Støtten skal maksimalt dekke 30 % av de gyldige kostnadene som påløper i avtaleperioden (40 % i perifere områder).

⁷ Vedtak fattet av ESA er tilgjengelig på Deres hjemmeside på Internett: www.eftasurv.int.

4. ERFARINGER MED RUTEUTVIKLINGSFOND I SKOTTLAND

I dette kapittelet presenteres det ruteutviklingsfondet som ble etablert i Skottland i november 2002. Punkter som vil bli behandlet er bakgrunnen for etableringen av fondet, hvordan det er organisert og hvilke effekter fondet har hatt.

4.1 BAKGRUNNEN FOR ETABLERINGEN AV RUTEUTVIKLINGSFONDET

Det ble i 2003 gjennomført en undersøkelse der antall flyruter ut fra Skottland ble sammenlignet med flyrutetilbudet som var tilgjengelig i andre, tilsvarende, regioner. Undersøkelsen avdekket at det kun eksisterte 15 direkte ruter ut fra, og inn til, Skottland. Ca. 2/3 av alle reisende med fly til/fra Skottland reiste via en hub (for eksempel Heathrow). Av de regionene som ble undersøkt hadde Skottland det dårligste internasjonale luftfartsnettverket, og lavest vekst i antall betjente destinasjoner i perioden 1989 til 2003 (Scottish Executive, 2006).

Gode flyforbindelser er viktige for at næringslivet skal kunne promotere egne produkter og tjenester i utlandet (Scottish Executive, 2006). Tidskostnadene for forretningsreisende er også høyere enn for fritidsreisende, noe som gjør raske forbindelser spesielt viktige for denne passasjergruppen. Gode flyforbindelser er også viktige for å tiltrekke seg investeringer fra utlandet. I en studie gjennomført av Oxford Economic Forecasting (1999) kom det frem at en av de viktigste faktorene multinasjonale selskaper vurderte ved valg av lokalisering for nye virksomheter, var hvor gode internasjonale flyforbindelser den enkelte lokasjon hadde.

For at turistindustrien i Skottland skulle utvikle seg i en positiv retning ble etableringen av direkte flyforbindelser med store, og viktige, turistmarkeder sett på som en kritisk suksessfaktor. Etersom turistindustrien i Skottland sysselsatte omkring 204 000 skotter i 2004, ble det antatt at en økning i antallet flyruter, fra et lavt utgangspunkt, ville kunne bidra til en kraftig vekst i antall sysselsatte i turistindustrien (Scottish Executive, 2006).

I tillegg til den positive effekten økt antall flyruter ville ha for det generelle næringsliv og turistindustrien, ble det også argumentert med de positive effektene en vekst i antall flyruter ville ha lokalt for den enkelte lufthavn som ble berørt, og områdene rundt denne (Scottish Executive, 2006). En rapport publisert av Oxford Economic Forecasting (1999) fant at i Skottland ble det generert én arbeidsplass for hvert tusende flypassasjer som benyttet en lufthavn. Studien fant også at luftfarten i 1998, direkte og indirekte, sysselsatte i underkant av 29 000 innbyggere i Skottland.

På grunnlag av argumentene som ble fremført, ble ruteutviklingsfondet for Skottland opprettet av Scottish Executive i november 2002, og de første rutene ble tildelt støtte i mars 2003. Det totale beløpet fondet fikk til disposisjon var på £ 6,8 mill, og kom fra følgende investorer:

Scottish Executive bidro med £ 5 mill, £ 1 mill kom fra Scottish Enterprise, £ 300 000 fra Highlands and Islands Enterprise og de resterende £ 500 000 kom fra "the Integrated Transport Fund". En kort beskrivelse av investorene er gitt nedenfor.

- Scottish Executive: Er Skottland sin "regjering", og har blant annet ansvar for helse, utdanning, justis og transport i Skottland.
- Scottish Enterprise: Finansieres av Scottish Executive og arbeider for økonomisk utvikling i de nordøstlige, de sentrale og de lavtliggende områdene av Skottland.
- Highlands and Islands Enterprise: Finansieres av Scottish Executive og arbeider for økonomisk utvikling i den del av Skottland som går under betegnelsen "Highlands and Islands".

Formålet med fondet var at det gjennom å overta en del av flyselskapenes risiko knyttet til å opprette nye flyruter, skulle bidra til opprettelsen av nye flyforbindelser. Disse flyforbindelsene var det i sin tur ventet at ville gi bedre forretningsforbindelser med kontinentet, og stimulere til økt turistrasfikk inn til Skottland (AviaSolutions, 2006a).

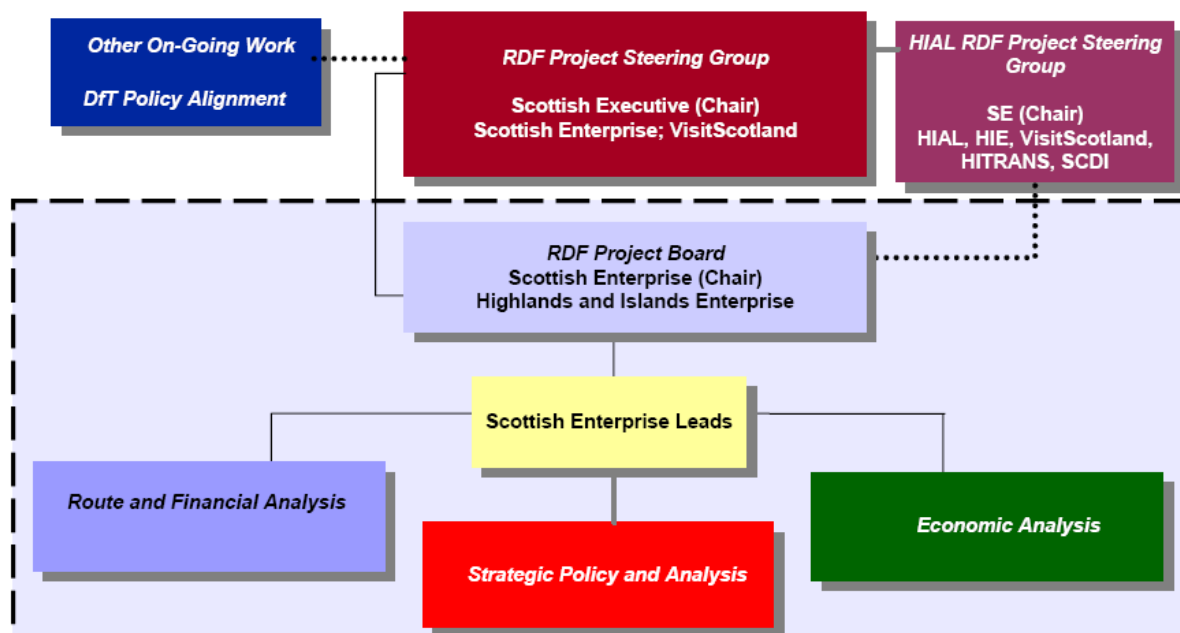
4.2 ORGANISERINGEN AV RUTEUTVIKLINGSFONDET

Styringsstrukturen i Skottland sitt ruteutviklingsfond har representanter fra de tre organisasjonene som var med på å finansiere fondet; Scottish Executive, Scottish Enterprise og Highlands and Islands Enterprise. I tillegg er også Skottlands nasjonale turistorgan (VisitScotland) representert i styringsstrukturen.

Den øverste, beslutningstakende, myndighet i styringsstrukturen er "RDF Project Steering group". Denne styringsgruppen ledes av Scottish Executive og har i tillegg representanter fra Scottish Enterprise og VisitScotland. Fondets daglige arbeid ledes av "RDF Project Board" som benytter ressurser hentet fra Scottish Enterprise til blant annet å;

- Holde løpende kontakt med lufthavner og flyselskap.
- Gi foreløpige tilsagn om støtte.
- Vurdere og (eventuelt) å godkjenne, støtte til nye flyruter.
- Stå for kontinuerlig drift av ruteutviklingsfondet.

Styringsstrukturen til ruteutviklingsfondet i Skottland er illustrert i Figur 4-1.



Figur 4-1: Scottish Route Development Fund Governance Structure (AviaSolutions, 2006a).

4.3 RUTEUTVIKLINGSFONDETS KONSEKVENSER

I sin omtale av ruteutviklingsfondet på Internett trekker Scottish Enterprise frem fem direkte konsekvenser ruteutviklingsfondet har hatt for Skottland (Scottish Enterprise, 2007):

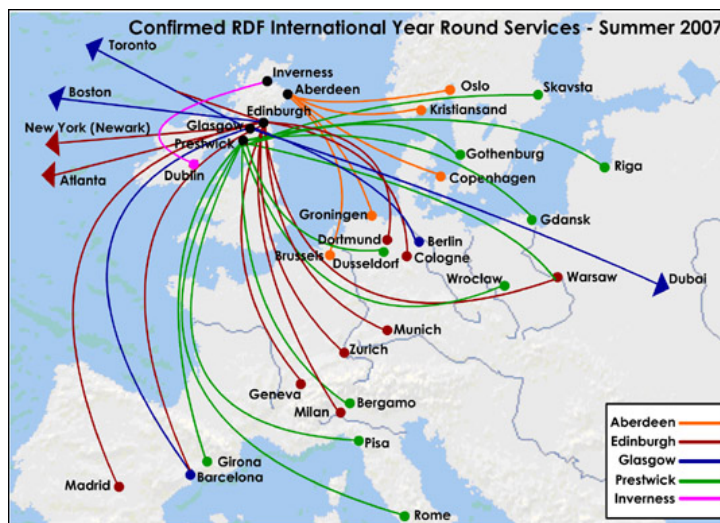
- Reisetidene med fly er redusert.
- Dagsturer til kontinentet har blitt mulig.
- Eksportmarkedene er blitt stimulert.
- Nye arbeidsplasser er skapt.
- Skottland sine ”globale forbindelser” er blitt bedre.

De direkte effektene ved ruteutviklingsfondet har i sin tur ført til at:

- Det har blitt enklere for næringslivet i Skottland å drive forretning med bedrifter på kontinentet. Årsaken til dette er at de nyopprettede direkterutene har redusert behovet for flybytte, for eksempel i London, noe som har gitt store tidsbesparelser. Ved investeringsbeslutninger har undersøkelser også vist at multinasjonale selskaper legger stor vekt på at det eksisterer gode kommunikasjoner til det sted en vurderer å investere, og da fortrinnsvis at det er direkte flyruter til ”viktige” destinasjoner.

- Skottland har blitt et mer attraktivt reisemål både for langtidsferierende, samt for kortferie- og byferiemarkedet. Skottland har også blitt en mer aktuell kandidat til å arrangere internasjonale kultur-, og sportsbegivenheter.
- Tilbud om direkteruter bidrar også til å bedre Skottland sitt image. En destinasjon det er direkteruter til blir gjerne, som en direkte følge av dette, oppfattet som attraktiv og viktig.

Ruteutviklingsfondet i Skottland investerte i perioden 2003 til 2005 i totalt 39 nyopprettede flyruter, flyruter som ble operert av 18 ulike flyselskaper. Av de 39 flyrutene var 24 fremdeles i drift ved inngangen til 2006, et år da ytterligere syv flyruter ble startet opp med støtte fra ruteutviklingsfondet.



Figur 4-2 viser hvilke internasjonale flyruter som vil bli trafikkert sommeren 2007 med støtte fra ruteutviklingsfondet i Skottland. Av figuren fremkommer det at 31 flyruter vil gå til ulike destinasjoner i Europa, USA, Canada og Dubai.

Fra Aberdeen vil det gå flyruter til Oslo og Kristiansand ved hjelp av bidrag fra ruteutviklingsfondet.

Figur 4-2: Internasjonale flyruter drevet med støtte fra ruteutviklingsfondet i Skottland, sommeren 2007 (www.scottish-enterprise.com)



Innenriks i Storbritannia vil fem flyruter ut fra Aberdeen, og fem fra Inverness, motta støtte fra ruteutviklingsfondet sommeren 2007 (se Figur 4-3).

Totalt innebærer dette at 41 av de flyrutene som sommeren 2007 opererer ut fra flyplassene i Skottland, vil ha blitt opprettet ved hjelp av støtte fra ruteutviklingsfondet.

Figur 4-3: Innenriks flyruter i Storbritannia drevet med støtte fra ruteutviklingsfondet i Skottland, sommeren 2007 (www.scottish-enterprise.com).

På konferansen "Ankomst Nord-Norge" som ble arrangert i Bodø i mai 2007, holdt Tim Coombs fra selskapet Aviation Economics et foredrag om ruteutviklingsfondet i Skottland. Coombs presenterte under foredraget tall som viste at det var investert £ 6,8 mill. i ruteutviklingsfondet. Denne investeringen, ble det fremholdt, ville i løpet av en tiårsperiode generere økonomiske ringvirkninger, for Skottland, på omkring £ 300 mill. I samme tidsrom ville investeringen bidra til etableringen av ca. 700 nye arbeidsplasser i reiselivsnæringen.

Tallene Coombs refererte til, men som opprinnelig kommer fra Scottish Enterprise, har blitt kritisert for å overvurdere de positive effektene, og undervurdere de negative effektene, ved ruteutviklingsfondet. Friends of the Earth Scotland (FoE, 2006) skriver i en uttalelse at lufthavnene i Skottland hvert år frakter 1,5 mill. turister inn til Skottland, turister som bringer ca. £ 866 mill. inn i økonomien. På samme tid reiser 4 mill. skotter hvert år ut fra de samme lufthavnene, turister som bringer £ 2,1 mrd. ut av Skottland sin økonomi. FoE påpeker at de ikke har sett pålitelig forskning som viser at forholdet mellom innkommende og utgående passasjerer er annerledes for flyrutene som er opprettet med støtte fra ruteutviklingsfondet, enn det er for de øvrige flyrutene som går til/fra Skottland. Det påpekes også at det ikke er tatt hensyn til veksten i miljøkostnadene den økte lufttrafikken vil medføre.

Blant flyselskapene er oppfatningene om ruteutviklingsfondet delte; noen selskaper ser på dem som viktige bidrag til å få opprettet nye flyruter, andre selskaper ser derimot på dem som en faktor som forstyrrer den frie konkurransen i luftfarten (CAA, 2005).

En evaluering av ruteutviklingsfondet i Skottland er planlagt gjennomført med oppstart i 2008, og først når konklusjonene i denne presenteres vil det bli mulig å si noe sikkert om hvilke konsekvenser ruteutviklingsfondet har hatt.

4.4 SKOTTLAND SITT RUTEUTVIKLINGSFOND

Vi har i dette kapittelet sett at Skottland opprettet sitt ruteutviklingsfond ut fra en erkjennelse av at de eksisterende flyforbindelsene Skottland hadde med andre land var mangelfulle. Det dårlige rutenettet ble sett på som en hemsko i arbeidet med å tiltrekke seg investeringer og få turister til å besøke Skottland. Ruteutviklingsfondet ble organisert med en styringsgruppe, under ledelse av Scottish Executive, på toppen. Den daglige driften av fondet er det representanter fra Scottish Enterprise som står for. Ruteutviklingsfondet har vært involvert i opprettelsen av mer enn 50 direkte flyruter ut fra Skottland. Av ulike grunner har ikke alle rutene "hatt livets rett", men sommeren 2007 vil 41 av flyrutene som opereres ut fra lufthavner i Skottland ha blitt opprettet med støtte fra ruteutviklingsfondet. En omfattende evaluering av ruteutviklingsfondet er foreløpig ikke gjennomført, men tall, som enkelte miljøer har imøtegått, kan indikere at investeringen i fondet på £ 6,8 mill vil generere økonomiske ringvirkninger på i størrelsesorden £ 300 mill.

5. OPPSUMMERING

Nedenfor følger en kort oppsummering av hva et ruteutviklingsfond er, hvilke krav Europakommisjonen stiller til denne type fond, erfaringer gjort med ruteutviklingsfond i Skottland og noen implikasjoner for Norge.

5.1 RUTEUTVIKLINGSFOND SOM TILTAK FOR REGIONAL VEKST

Et ruteutviklingsfond opprettes for å bidra til økonomisk utvikling gjennom å støtte opprettelsen av nye flyruter. Dette gjøres ved at fondet, gjennom å betale deler av flyselskapenes oppstartskostnader, overtar noe av flyselskapenes risiko knyttet til å opprette en ny flyrute. Investorene i fondet bidrar økonomisk ut fra en erkjennelse av at gode kommunikasjoner er viktig for den økonomiske utviklingen i en region.

5.2 EUROPAKOMMISSJONENS KRAV TIL RUTEUTVIKLINGSFOND

EU har gjennom Romatraktatens artikkel 87 et generelt forbud mot statsstøtte, med mindre det er gjort eksplisitt unntak fra forbudet. Et av områdene som har fått unntak er ruteutviklingsfond. På tross av unntaket som er gjort for ruteutviklingsfond er det utarbeidet et strengt regelverk som regulerer i hvilke situasjoner ruteutviklingsfond er tillatt benyttet. Dette regelverket er utviklet over tid blant annet gjennom kjennelser fra Europakommisjonen i Manchester-, og Charleroi-saken. På grunnlag av disse kjennelsene, og etter å ha blitt kjent med at Storbritannia planla opprettelsen av et ruteutviklingsfond, presenterte Europakommisjonen i 2005 retningslinjer for ”finansiering av lufthavner og nye flyruter fra regionale lufthavner” (European Commission, 2005). Hovedpunktene i dette reglementet er at:

- Støtten skal gå til opprettelse av nye flyruter.
- Støtten skal i hovedsak gå til flyruter som opererer ut fra lufthavner som håndterer færre enn 5 mill. passasjerer årlig.
- Støtten skal maksimalt gå over 3 år (5 år i perifere områder).
- Støtten skal maksimalt dekke 30 % av de gyldige kostnadene som påløper i avtaleperioden (40 % i perifere områder).

5.3 ERFARINGER FRA SKOTTLAND

Skottland sitt ruteutviklingsfond ble opprettet i 2002 av Scottish Executive for å bidra til opprettelsen av nye direkte flyruter til/fra Skottland, flyruter som ville kunne bidra til økt turisme og vekst for næringslivet.

I overkant av 50 flyruter har mottatt etableringsstøtte gjennom fondet og sommeren 2007 vil 41 flyruter som har mottatt støtte fra fondet være i drift.

Den opprinnelige investeringen i ruteutviklingsfondet på £ 6,8 mill. vil ifølge Scottish Enterprise, over en tiårs periode, gi økonomiske ringvirkninger for Skottland på i størrelsesorden £ 300 mill. Disse tallene er kun anslag og en omfattende evaluering av ruteutviklingsfondet vil først bli gjennomført i 2008.

5.4 IMPLIKASJONER FOR NORGE

De positive erfaringene Skottland har hatt med sitt ruteutviklingsfond har heller ikke i Norge gått upåaktet hen. Lufthavnsjef Asgeir Hagen ved Bodø lufthavn viser for eksempel til Skottland sine erfaringer i et intervju med Avisa Nordland (2007), der lufthavnsjefen omtaler lufthavnens planer om å etablere et ruteutviklingsfond med en kapitalbase på 12 millioner kr. Klarer en ved hjelp av fondet å få opprettet én ny flyrute som daglig bringer 60 utenlandske turister til Bodø, turister som i gjennomsnitt blir tre dager i byen og bruker 2 000 kr. daglig, vil dette gi 130 millioner kr. i direkte økonomiske ringvirkninger i tillegg til indirekte effekter som flere arbeidsplasser i reiselivsnæringen, innovasjon og markedsføring (Rana Blad, 2007).

Den voksende populariteten til ruteutviklingsfond har også ført til at de er omtalt i St. meld nr 15 (Det Kongelige Samferdselsdepartement, 2006) fra samferdselsdepartementet. I stortingsmeldingen erkjenner Avinor at selskapet konkurrerer med andre europeiske lufthavner om å tiltrekke seg trafikk med lavprisselskaper. Avinor har derfor tatt initiativ til å opprette regionale utviklingsfora der lokale og regionale myndigheter, sammen med reiselivet og annet næringsliv, skal bidra til å få opprettet nye flyruter. Samferdselsdepartementet skriver i samme stortingsmelding at de stiller seg positive til Avinor sitt arbeid med regionale utviklingsfora, men understreker samtidig at de forutsetter at Avinor, og øvrige involverte parter, holder seg innenfor EU/EØS sitt regelverk omkring statstøtte til oppstart av nye flyruter.

REFERANSER

AviaSolutions, 2006a: Review of existing UK route development funds. Tilgjengelig på Internett:

(http://www.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak%5C0%5CVEDLEGG%5C2006084303-5.pdf).

Aviasolutions, 2006b: Route development plan and management arrangements. Tilgjengelig på Internett:

(http://www.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak%5C0%5CVEDLEGG%5C2006084303-4.pdf).

Avisa Nordland, 2007: Klar for utlandet i 2008. Tilgjengelig på Internett: (<http://www.an.no/nyheter/article2772815.ece>).

CAA, 2005, UK Regional Air Services, A study by the Civil Aviation Authority. Tilgjengelig på Internett: (<http://www.caa.co.uk/docs/33/CAP754.PDF>).

Coombs, T. (2007): UK Route Development Funds; Rationale, Objectives, Key Features and Performance. Innlegg på konferansen "Ankomst Nord-Norge" I Bodø 15. mai 2007.

Det Kongelige Samferdselsdepartement, 2006: St. meld. Nr. 15 (2006-2008) Om verksemda i Avinor 2006-2008.

Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island, 2005: Avtaler mellom EU og Norge; EØS-avtalen. Tilgjengelig på Internett:

(http://www.delnor.ec.europa.eu/eu_and_country/agreements.htm).

European Commission, 2005: Community Guidelines on Financing of Airports and Start-up Aid to Airlines Departing From Regional Airports. Retningslinjene er tilgjengelig på Internett:

(http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/c_312/c_31220051209en00010014.pdf).

European Commission, 2006: State aid No N 303/2005 - United Kingdom. Air Route Development Funds. Brev fra Europakommisjonen til Storbritannias utenriksminister tilgjengelig på Internett: (http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2005/n303-05.pdf).

FoE, 2006: Parliamentary Briefing on the Air Route Development Fund. Tilgjengelig på Internett: (http://www.foe-scotland.org.uk/nation/PB_RDF_briefing.pdf).

Innovasjon Norge, 2007: Norsk reiseliv 2006 Årsrapport. Rapport tilgjengelig på Internett: (http://www.innovasjon norge.no/Reiseliv_fs/Statistikk_årsrapport_2006.pdf).

Lamb, B. og Davidson, S., 1996: Tourism and transportation in Ontario, Canada. I Harrison, L. og Husbands, W. (eds). Practicing Responsible Tourism: International Case Studies in Tourism Planning, Policy and Development, Chichester, Wiley.

Quinet, E. og Vickerman, R., 2004: Principles of transport economics. Edgar Elgar Publishing.

Rana Blad, 2007: Skal lokke turister til Nord-Norge. Tilgjengelig på Internettadresse: (<http://www.ranablad.no/nyheter/naeringsliv/article2769326.ece>).

Scottish Enterprise, 2007: About the fund. Tilgjengelig på Internett: (<http://www.scottish-enterprise.com/routedevelopmentfund-about>).

Scottish Executive, 2006: Scottish Economic Report December 2006. Rapport tilgjengelig på Internett: (<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/161489/0043849.pdf>).

Utenriksdepartementet, 1992: LOV 1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS). Tilgjengelig på Internett: (<http://www.lovdata.no/all/hl-19921127-109.html#map019>).

World travel & tourism council, 2007: Progress and priorities 2007/2008. Rapport tilgjengelig på Internett: (http://www.wttc.travel/bin/pdf/original_pdf_file/finpp_2007.pdf).