



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Vår saksbehandler: Astrid Nordahl
Telefon direkte: 90 05 32 38
Vår dato: 18. november 2013
Vår referanse: 201304143-2/008/ANO

Deres dato:
Deres referanse: 09/1569

Høring - Utkast til forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS - gjennomføring av direktiv 2009/12/EF om lufthavnavgifter

Viser til brev datert 16. august 2013.

Luftfartstilsynet har gjennomgått høringsnotatet, og ønsker å kommentere følgende forhold:

1. Generelle kommentarer til den valgte modell.
2. Luftfartstilsynets rolle, og utfordringer knyttet til denne.
3. Iverksetting

Generelle kommentarer til den valgte modell.

Slik vi tolker direktivet er det et ønske at lufthavnbrukerne skal gis større innsyn i kostbasen knyttet til drift av den enkelte lufthavn, eller nettverk av lufthavner. Denne åpenheten skal i neste omgang danne grunnlag for en dialog mellom lufthavnbruker og lufthavndriver om tjenestenivå og avgiftsnivå, jfr. artikkel 6 pkt. 1 og 2 i direktivet. Etter vår vurdering er det direktivets grunnide at lufthavndriver og lufthavnbruker på bakgrunn av en felles kunnskap om kostnadsbasen skal kunne enes om et avgiftsnivå som dekker denne kostnaden. Dersom man ikke oppnår enighet kan saken klages inn til et «uavhengig tilsynsorgan» som skal ta den endelige beslutning om hvilke avgifter som skal gjelde. Alternativt kan man i henhold til artikkel 6 pkt. 5 ha en ordning hvor det «uavhengige tilsynsorgan» uansett fatter den endelige beslutning om avgiftsnivå. Velges en slik løsning vil en klageordning som beskrevet i direktivets artikkel 6 pkt. 3 og 4 være overflødig og kan utelates. Begge løsninger legger opp til at det er det «uavhengige tilsynsorgan» som skal ha siste ordet. Dette ivaretar etter vår mening behovet for en overordnet statlig styring og kontroll med avgiftsfastsettelsen, samtidig som lufthavnbrukerne gis innsyn og medvirkning slik det er regulert i forslaget til forskrift i §§ 8 og 9. Vi er i prinsippet skeptisk til en rutine som forutsetter at det gjennomføres en høring med luftromsbrukerne i tidsrommet 1. juni til 15. august.

Det framgår av fortalen til direktivet pkt. 9 og 10 at lufthavnavgifter skal være kostnadsdekkende, d.v.s. at det er de faktiske kostnader til drift av en lufthavn, - eller nett av lufthavner, - som skal danne grunnlaget for beregning av avgiftsnivået. Med faktiske kostnader forstår vi alle driftskostnader, avskrivninger og avkastning på fremmedkapital og egenkapital. I denne sammenheng henvises til vedtak i ICAO om hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for

avgiftsfastsettelse, og at et av disse er prinsippet om kostnadsdekning. Vi legger derfor til grunn at kostnadsdekning også er utgangspunktet for avgiftsfastsettelse i henhold til dagens norske regler. Når kostbasen er fastsatt og dokumentert kan man beslutte hvor stor del av den som skal dekkes gjennom avgifter, og hvor stor del man ønsker å dekke ved bruk av andre kommersielle inntekter. Direktivet innebærer i denne sammenheng kun et strengere krav om åpenhet rundt kostbasen(e) enn det som er kravet i dag.

Vi er imidlertid noe i tvil om direktivets krav til medvirkning i prosessen med å fastsette avgiftsnivået er tilstrekkelig ivarett slik §16 i forslag til forskrift nå er utformet. Her lanseres begrepet «inntektsbehov». Inntektsbehovet vil etter Luftfartstilsynets vurdering være det samme som den beregnede kostbase for de ulike avgifter. Slik forslaget er utformet kan det se ut som fastsettelsen av totalkostnadene (inntektsbehovet) skal skje i forkant av den medvirkningsprosess som forskriften legger opp til. Dersom dette er riktig forstått er det Luftfartstilsynets oppfatning at direktivets ide kun kan ivaretas dersom det legges opp til at brukermidvirkningen legges i forkant av fastsettelsen av kostnadene(inntektsbehovet) og med full åpenhet rundt kostbasen(e) som ligger til grunn for vedtaket. Konsultasjoner i henhold til § 8 vil da trolig få begrenset interesse. Tilsvarende gjelder for bestemmelsene om tilgang på informasjon i § 9, da denne informasjonen bør foreligge i den prosess som går forut for fastsettelsen av totalkostnaden(inntektsbehovet).

«Det uavhengige tilsynsorgan» vil i henhold til foreliggende forslag til forskrift ikke ha noen reell beslutningsmyndighet knyttet til fastsettelse av avgiftsnivået.

Det bør vurderes å ta inn i forskriften en nærmere beskrivelse av hvilken prosess som skal følges i forkant av at Samferdselsdepartementet fatter sitt rammevedtak i henhold til § 16.

Luftfartstilsynets rolle, og utfordringer knyttet til denne.

Luftfartstilsynet har i dag ingen oppgaver knyttet til fastsettelse av lufthavnavgifter. Det er derfor ikke lett å si noe eksakt om hvilke konsekvenser oppgaven som «uavhengig tilsynsmyndighet» i henhold til det foreliggende forslag til forskrift vil ha for vår organisasjon.

«Den uavhengige tilsynsmyndighet» vil i henhold til foreliggende forslag få i oppgave å føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften etterleves. Dette vil i henhold til ordlyden inkludere Samferdselsdepartementets oppgaver i henhold til §16. Det er vår oppfatning at tilsynsarbeidet ikke bør omfatte §§16 og 17.

Hovedoppgaven for Luftfartstilsynet vil være å godkjenne avgiftene i henhold til §10. Dette vil inkludere hvordan de enkelte avgifter er beskrevet og kalkulert, samt at det totale proveny samsvarer med den vedtatte totalkostnad(inntektsbehovet). Luftfartstilsynet vil også få i oppgave å «megle» ved uenighet mellom partene. Slik forslaget til forskrift foreligger synes dette kun å omfatte uenighet om hvorvidt Avinor's avgiftsfastsettelse er innenfor de rettslige rammer som følger av forskrift og rammebeslutning. Totalkostnad og fordelingen mellom de ulike avgiftstyper er fastsatt i rammebeslutningen, og kan følgelig ikke endres av «den uavhengige tilsynsmyndighet».

Det synes noe uklart om det forutsettes at «den uavhengige tilsynsmyndighet» skal ha en rolle i å godkjenne et returoppgjør i forbindelse med en eventuell risikodelingsmodell.

Vi forutsetter at det ikke er meningen at «den uavhengige tilsynsmyndighet» skal ha noen rolle i arbeidet med å fastsette den totale kostnad(inntektsbehovet) i henhold til §16.

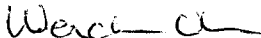
Oppgavene som her foreslås tillagt Luftfartstilsynet vil kreve en viss økning i kapasitet innenfor området økonomisk tilsyn. Ca. ½ årsverk dersom forutsetningene som er nevnt over er korrekt forstått. Dette behovet vil imidlertid øke dersom Luftfartstilsynet skal ha en rolle i arbeidet med rammebeslutningen om inntektskrav. Det vil også være behov for ytterligere økt kapasitet dersom man velger å gå bort fra forslaget om en forutgående rammebeslutning, og eventuelt gir Luftfartstilsynet en rolle som klageorgan dersom lufthavnbruker og lufthavndriver ikke blir enige om avgiftsfastsettelsen.

Det er Luftfartstilsynets oppfatning at de eventuelle nye oppgavene vil kunne finansieres ved bruk av gebyr til lufthavndriver. Dette vil i tilfelle medføre en ny kostnad for lufthavndriverne, da oppgaven med avgiftsfastsettelse i dag er gratis.

Iverksetting

Det foreslås at den nye forskriften skal gjelde for avgiftsfastsettelsen for 2015. Luftfartstilsynet er i tvil om dette vil være praktisk gjennomførbart. Det vil kreve at prosedyrer, kompetanse og kapasitet er på plass senest høsten 2014. Det er i Luftfartstilsynets budsjett for neste år ikke tatt hensyn til denne nye oppgaven, og vi vil få problemer med å ivareta de tiltenkte oppgavene på så kort varsel.

Med vennlig hilsen


Wenche Olsen
avdelingsdirektør
Flyplass- og flysikringsavdelingen


Astrid Nordahl
juridisk seniorrådgiver