

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Vår ref.
16/05746

Vår dato:
02.11.2016

Deres ref.
16/1058-1

Deres dato:
03.08.2016

Vår saksbehandler:
Jørn Stave

Høring – Forvarets plikt til å betale avgift for bruk av Avinors lufthavner

1. Bakgrunn

Avinor viser til Samferdselsdepartementets (SD) høringsbrev angående forslag til forskrift om Forsvarets plikt til å betale avgift for bruk av Lufthavner drevet av Avinor AS, heretter kalt forskriften.

For Avinor er det viktig at forskriften blir vedtatt og iverksettes, slik at det etableres en sterkere, tydeligere og lovbasert regulering av Forsvarets betalingsplikt for bruk av Avinors flyplasser, uavhengig av tidligere og nåværende samarbeidsavtaler. Betaling for Forsvarets bruk av Avinors flyplasser har gjennom tidligere samarbeidsavtaler vært regulert gjennom lokale avtaler. Gjennom samarbeidsavtalen av 2011 (SA) ble dette endret til at regulering av betalingen skal skje gjennom forskrift, og at dette gjelder alle Avinors flyplasser. Det er fremdeles en opsjon i SA om etablering av lokale avtaler ved Avinors flyplasser.

2. Drøfting

a. Grunnprinsipper i forskriftsutkastet

SD har beskrevet tre grunnprinsipper for forskriftsutkastet:

- Alle brukere som har nytte av Avinors lufthavner skal bidra til de kostnader Avinor har til å yte tjenestene til de aktuelle brukerne
- Kostnader mellom sivil og militær sektor skal fullfordeles
- Avgift for militær bruk av Avinors flyplasser skal ikke subsidieres med kommersielle inntekter

SDs beskrivelser av disse grunnprinsippene er i tråd med Avinors synspunkter, og legger grunnlag for at Avinor får refundert de kostnadene som identifiseres som en konsekvens av militær aktivitet.

SD redegjør og fastlegger i høringsbrevet og forskriftsutkastet hvilke kostnader som skal danne grunnlag for fastsettelse av vederlaget Forsvaret skal betale. For Avinor er det viktig at kostnadsallokeringsprinsippene er tydelige og rettferdige for sivil og militær sektor. Følgende allokeringsprinsipper anvendes i SA, og Avinor mener de samme må anvendes i forskriften, og danne grunnlag for hvordan kostnadene fordeles mellom sektorene:

- Kostnader som oppstår som en konsekvens av sivil aktivitet, krav og behov alene, skal dekkes gjennom sivil forskrift, og holdes utenom kostnadsfordelingen med Forsvaret.
- Kostnader som oppstår som en konsekvens av militær aktivitet, krav og behov alene, skal dekkes av Forsvaret gjennom lokal avtale og holdes utenom kostnadsfordelingen med sivil sektor.

- Kostnader som oppstår som en konsekvens av partenes felles aktivitet, krav og behov skal fordeles mellom sivil og militær forskrift gjennom den fordelingsnøkkel som blir vedtatt.

b. Grensedragning forskrift vs lokale avtaler/særavtaler

SD beskriver i høringsbrevets pkt 4.1, første avsnitt, at det ikke er intensjonen at alle kostnader Avinor har knyttet til yting av tjenester til Forsvaret skal dekkes gjennom forskriften, og at utgangspunktet for avgrensningen er at de tjenester som er knyttet til anlegg som brukes av både sivil og militær sektor skal omfattes av forskriften. Dette sammenfaller med den kostnadsallokeringen Avinor ønsker etablert gjennom forskriften, jf pkt 2. a. over. Tjenester som ytes på eller opp mot militære særområder/-behov/-krav vil ikke inkluderes i forskriften. Her må Forsvarets betalingsplikt reguleres gjennom lokale avtaler/særavtaler.

Forskriftsutkastets § 7 første ledd punkt 1 første setning, og høringsbrevet pkt 4.1, første avsnitts siste setning, skaper et godt grunnlag for hvordan kostbasene skal fordeles mellom sivil og militær sektor. Tydelighet i bestemmelse og intensjon er viktig spesielt på flyplasser hvor Forsvaret har stor aktivitet og områder som kun anvendes til militær aktivitet, eller båndlegger områder og areal som er eid av Avinor. Eksempler er Bodø fra 1. aug 2016, Evenes, Lakselv, Stavanger, Trondheim og Florø. Avinor er enig i tekstutkastet.

Dette sikrer at kostnader som knytter seg til militær eller sivil aktivitet alene ikke inkluderes i den felles kostbasen for militær og sivil sektor, noe som sikrer at militær eller sivil sektor ikke får overført kostnader som er av ren militær eller sivil karakter. Dette er også i henhold til SAs bestemmelser.

c. Dimensjonering av tjenesten som leveres

Det vises til høringsbrevets pkt 4.1, 3. og 4. avsnitt, inklusiv romertall i – iii. Her definerer SD hvordan dimensjonering av Bodø tårn skal forstås. SD legger til grunn at Avinors dimensjonering av tjenesteleveransene må være av en slik karakter at den dekker sivil og militær luftfarts samlede behov på en normaldag, jf 4.1, 3. avsnitt romertall ii, og 4.1, 4. avsnitt. Denne tilpasningen er ikke i henhold til Avinors synspunkt i forhold til kostnadsallokering, og den skaper en mulig usikkerhet til hvordan en skal tilnærme seg kostnadsallokeringen.

Avinors utgangspunkt er de kostnader som påløper som en konsekvens av militær aktivitet, og kan identifiseres som resultat av militær aktivitet, krav og behov, skal dekkes gjennom lokal avtale/særavtale og ikke inngå i en felles kostbase for sivil og militær aktivitet. Eksemplet med Bodø kontrolltårn, åpner for at merkostnader som oppstår fordi Avinor må dimensjonere tjenesteleveransene for sivil og militær luftfart, skal dekkes gjennom forskrift, noe som bryter med kostnadsallokeringsprinsippene i pkt 2. a. På samme måte skal kostnader som bare oppstår som en konsekvens av sivil aktivitet, krav og behov føres direkte til sivil forskrift utenom fordelingen med militær sektor.

Dersom det åpnes for en slik vurdering som SD gjør i romertall ii, som vist over, vil kostnader tilhørende en sektor havne i en felles kostbase til fordeling mellom sivil og militær luftfart gjennom forskrift. Da vil kostnader som oppstår som en konsekvens av en sektors behov overføres til den andre sektoren gjennom kostbasen, og kostnadsomfanget til den felles kostbasen øker. Dette har blant annet den konsekvens at sivil sektor sin andel av kostnadene øker. For å kompensere dette må enten kommersielle inntekter økes eller de sivile avgiftene økes. Dersom dette ikke skjer så øker Avinors underskudd for avgiftsbetalingen.

Avinor vurderer at det er to alternative måter å løse det på:

- Håndtering militær sektors merbehov gjennom lokal avtale, og sivil sektors merbehov direkte til sivil kostbase. Metoden anvendes for alle tjenesteleveransene, også normaldaysbehovet ifm flysikringstjenesten. Romertall ii anvendes ikke til dimensjonering av tjenestene. Konsekvensen er at sektorvise kostnader trekkes ut av kostbasegrunnlaget som skal fordeles mellom partene.

- Dimensjonering av normaldagsbehovet for begge sektorer inngår i grunnlaget for vederlag etter forskrift. Romertall ii anvendes til dimensjonering av all tjenesteleveranse. Konsekvensen er at forskriften må angi en kostnadsallokeringsmekanisme som åpner for å overføre identifiserte merkostnader ved militær og sivil aktivitet direkte til den aktuelle kostbasen, uten at det gjennomgår fordeling mellom sivil og militær kostbase. Merkostnadene føres direkte inn i kostbaseandelen for militær forskrift ved militær aktivitet/behov, og kostbaseandelen for sivil forskrift ved sivil aktivitet/behov.

d. Lokale fysikringstjenester vs underveiskostnader

Tjenesteleveransene til lokale fysikringstjenester skal inkluderes i forskriftsbetalingen, i samme forskrift som bakketjenestene, noe som er avvikende fra sivilt forskriftsregime. Grensedragning mot underveistjenestene skal håndteres på samme måte som for sivil sektor.

Dette er i henhold til Avinors synspunkt for håndtering av lokale fysikringstjenester.

Det kan komme regulatoriske endringer som endrer måten den norske innkrevingen av fysikringskostnader gjøres. Dersom lokale fysikringskostnader overføres til tjenesteleverandør av fysikringstjenester, på samme måte som for underveiskostnader, vil det måtte gjøres endringer i denne forskriften, samt forskrifter for sivil luftfart. Avinor vurderer det slik at dersom en slik endring blir pålagt, vil det være mulig å skille ut kostnader forbundet med lokale fysikringstjenester på en relativt enkel måte.

Avinor anbefaler derfor at innretningen forskriften indikerer bør opprettholdes.

e. Fordeling av felleskostnaden mellom militær og sivil sektor - fordelingsnøkler

SD beskriver en fordeling basert på vekt og flybevegelser, og har foreslått en fordeling på 75 % flybevegelse og 25 % vekt. Avinor er enig i at vekt og flybevegelse fanger opp de effekter som må håndteres. Avinor er av den oppfatning at flybevegelse er den dominerende faktoren i forhold til kostnadspådraget, og slutter seg til forslaget. Vektkomponenten bringer inn dimensjonering av areal som faktor for luftfartøy.

f. Beregningsprinsipp fordelingsnøkkel lokale fysikringstjenester

Innen dette tjenesteområdet legger SD til grunn flybevegelse som fordelingsgrunnlag. Vekt har ingen faktor i denne sammenhengen. Hastighet kunne vært en metode, men den er vurdert som for komplisert til å kunne anvendes i en slik sammenheng. Dette er i henhold til Avinors standpunkt.

g. Fordelingsnøkkel

SD foreslår også at fordelingsnøkkelen ikke fastsettes i forskriften, men fastsettes av SD eller Luftfartstilsynet i et utfyllende vedtak til forskriften. Fra Avinors side er det viktig å påpeke at fordelingsnøkkel og prinsipper for kostnadsallokering bør ligge relativt fast over tid. Dette for å få kontinuitet og forutsigbarhet i både samarbeid og budsjetter for begge sektorene. I tillegg er det Avinors oppfatning at fordelingsnøkkelen må være fastsatt og kommunisert til Avinor og Forsvaret før konsultasjonsprosessen starter hvert år. Uten at denne er kjent før konsultasjonen vil det være vanskelig å antyde avgiftens størrelse, noe som vil gjøre arbeidet vanskeligere for partene.

Ved å bruke en fireårig gjennomsnittsberegning anvendes samme prinsipp som i SA for Forsvarets flyplasser, og er en metodikk som er i samsvar med Avinors synspunkt.

h. Utenlandske militære fartøy

Forskriftsutkastet legger opp til at utenlandske militære fartøy inngår i kostbasen, og at det norske forsvaret er ansvarlig for å betale avgift for disse. Avinor er av den oppfatning det er naturlig av det norske forsvaret er ansvarlig overfor sivil sektor for utenlandske militære luftfartøy.

i. Krav om dokumentasjon av kostnader og kostnadseffektivisering

I forhold til dokumentasjon av kostnader, beskrevet i forskriftsutkastet §5.2 ønsker Avinor å anføre at i dokumentasjonskravet bør det ligge at som et minstekrav skal dokumentasjon redegjøre for skillet mellom driftskostnader, avskrivninger, kapitalkostnader og avkastningskrav. Dette innebærer en liten endring ift forskriftsteksten, som sier at «Som et minstekrav skal dokumentasjonen redegjøre for skillet mellom personalkostnader, kostnader til utstyr og anlegg, andre systemkostnader, finanskostnader og avkastningskrav». Grunn til ønsket endring er harmonisering med sivil regelverk.

I en prosess hvor tjenester konkurranseutsettes vil bestemmelsene vedrørende kostnadseffektivisering, jf forskriftsutkastet § 8, bli mindre relevant for de konkurranseutsatte tjenestene. For tjenester som leveres av en tjenesteleverandør gjennom konkurranse, må en akseptere den pris som oppnås, og denne prisen vil utgjøre en kostnadseffektivisert markedspris. Det laveste nivå en kan forvente dokumentert er anbudsprisen. Her vil det kunne diskuteres forskjellige vektinger for sivil og militær sektor ift for eksempel pris eller andre vurderingskriterier som kvalitet og leveransedyktighet.

Angående kostnader ved kjøp av flysikringstjenester er det allerede etablerte systemer for dokumentasjon og kostnadseffektivisering. Kostnadene vil være undergitt godkjenning/kontroll fra Luftfartstilsynet, og i tillegg ytelsesstyring. Kostbase for innflygingskontroll er delt 50/50 mellom underveis og lokale flysikringstjenester, noe som medfører at kostbasen godkjennes innledningsvis i referanseperioden, og deretter er underlagt krav om 3 % effektivisering i perioden. Nasjonal TNC-avgift er også undergitt godkjenning og krav om effektivisering. Avgiften er satt til 70 % av kostnaden ved TNC-avgiften ved de 4 store lufthavnene, som også er undergitt ytelsesstyring tilsvarende underveisavgiften.

Avinor har ikke innvendinger utover de beskrevne forbehold.

j. Forvaltning og tilsyn

SD foreslår at Luftfartstilsynet forvalter og fører kontroll med at prinsippene i forskriften etterleves. Avinor støtter denne tilnærmingen.

k. Etteroppgjør etter årets slutt

SD foreslår at det ikke gjennomføres en avregning ved årets slutt. Det legges opp til at avvik fra forventet aktivitetsnivå, skal kunne legges vekt på når avgiften for senere år skal fastsettes. Det påpekes at sivil og militær luftfart har lik risiko for aktivitetsendringer, og at denne risikoen er ment fanget opp gjennom et fireårsperspektiv i forhold til aktiviteten som danner grunnlag for fordelingen av kostnadsomfanget i kostbasene. Det vises til kommentar gitt i pkt h. over.

Avinor kan støtte en slik løsning.

3. Forholdet til Avinor flysikring AS

Avinor AS driver flyplassene som berøres av forskriften. Alle kostnader som føres inn i kostbasene som danner grunnlag for fordelingen mellom sivil og militær sektor, betales av de enkelte lufthavnene. Kostbasene eies av Avinors AS.

Når det gjelder driften av Avinors flyplasser har Avinor flysikring AS sitt kundeforhold mot Avinor AS vedrørende lokale flysikringstjenester. Tjenesteleveransene Avinor flysikring AS yter, er avtaleregulert mot den enkelte flyplass gjennom flysikringsavtalen med tilhørende vedlegg og bilag. Avinor flysikring AS mottar derfor betaling fra Avinor AS for alle tjenesteleveransene som gjøres til de forskjellige flyplassene.

Som en konsekvens av dette vil alle inntekter tilfalle Avinor AS, og Avinor flysikring AS har ingen aktiv rolle opp mot andre enn Avinor AS. Det vises imidlertid til kommentar i pkt 2. d. over i forhold til eventuelle endringer i regulatoriske forhold som bestemmer innretningen av betaling for flysikringstjenester.

4. Konklusjon

Avinor mener utkast til forskrift danner et godt grunnlag for den betalingen Forsvaret skal gjøre for bruk av Avinors flyplasser. Det er viktig at bestemmelsene om hvordan kostnadsallokering og fordeling til kostbasen som skal danne grunnlaget for betalingen skal bygges opp, er tydelige og gir en transparent vederlagsfastsettelse. Årsaken til dette er behovet for en klar grensedragning for hvordan partenes aktivitet, dimensjonerende krav og behov skal reguleres i forhold til forskrifter for sivil luftfart, forskrift for Forsvarets bruk av Avinors flyplasser, og lokale avtaler for Forsvarets særbehov ved Avinors flyplasser. I tillegg er det etter Avinors mening viktig at kostnadsallokeringsmekanismer og fordelingsnøkler bør ha en viss varighet og kontinuitet, og at disse er fastsatt i god tid før konsultasjonsprosessen gjennomføres.

For Avinor er det avgjørende at prinsippet om full kostnadsdekning hensyntas fullt ut. En forskrift som ikke gir full kostnadsdekning for Forsvarets aktivitet, vil medføre overføring av kostnader fra militær sektor til sivil luftfart, og må dekkes enten gjennom økte avgifter, eller subsidiering gjennom kommersielle inntekter.

Med vennlig hilsen

Avinor AS

Jon Sjølander

Konserndirektør Strategi og utvikling