

Adressater iflg. liste

Deres ref.

Vår ref.
13/76

Dato
1.12.2014

Høring - endring av forskrift om avgifter på flysikringstjenester som ytes av Avinor AS - dekning av kostnader for innflygingskontrolltjenester i Farris TMA

Samferdselsdepartementet foreslår å endre forskrift om avgifter på flysikringstjenester som ytes av Avinor (Flysikring) AS. Formålet er å klargjøre den plikten lufthavnene på Torp, Rygge og Geiteryggen har til å dekke kostnader for innflygingskontrolltjenester Avinor Flysikring AS yter i luftrommet Farris TMA.

Vedlagt følger utkast til forskriftsbestemmelser. Utkastet klargjør den plikten lufthavnene på Rygge, Torp og Geiteryggen har til å dekke de kostnadene Avinor Flysikring AS har ved å yte innflygingskontrolltjenester som de tre lufthavnene er avhengige av i Farris TMA. Forslaget har som mål å løse uenigheten mellom partene om betalingsplikt og beløpets omfang.

Departementet legger til grunn at den løsningen som foreslås, bare er nødvendig så lenge det ikke åpnes for konkurranse på de aktuelle tjenestene. Konkurranse på alle, eller deler av, de tjenestene som omfattes av forslaget, vil være en konsekvens av at lufthavnene selv ber om det.

Merknader til forslaget må være mottatt av Samferdselsdepartementet senest fredag 30. januar 2015.

1. Bakgrunn

Forskrift 15. november 2010 nr. 1430 om avgifter på flysikringstjenester som ytes av Avinor AS (heretter avgiftsforskriften), innebærer at underveisavgiften og terminalavgiften i tilknytning til de fire største lufthavnene Avinor AS driver beregnes i

henhold til reglene i forordning (EF) nr. 1794/2006 om fastsettelse av felles avgiftsordning for flysikringstjenester (heretter avgiftsforordningen). I høringsnotat av 4. november 2014 har Samferdselsdepartementet foreslått en ny forskrift som gjennomfører den nye avgiftsforordningen (EU) nr. 391/20013, og som vil erstatte den norske forskriften fra 2010. Dette skiftet mellom forordninger har begrenset betydning for saken her, men der vi viser til bestemte artikler, gjelder referansen forordning (EU) nr. 391/2013 (den teksten som er på høring).

Våren 2014 skilte Avinor AS ut flysikringsvirksomheten sin i et eget datterselskap med navn Avinor Flysikring AS. I det følgende vil vi først og fremst vise til datterselskapet, fordi de AFIS-tjenestene som ytes av morselskapet, ikke ytes til Torp, Rygge eller Geiteryggen.

Gjennom arbeidet med å kartlegge kostnadsbasene for de enkelte avgiften i tråd med avgiftsforordningens bestemmelser er det avdekket at kostnader Avinor Flysikring AS har til å yte innflygingskontrolltjenester i Farris TMA, ikke faller inn under kostnadsbasene for selskapets egne flysikringsavgifter. I praksis dreier det seg om kostnader forbundet med innflygingskontrolltjenester som ytes fra Røyken kontrollsentral i forbindelse med flygninger til og fra Moss lufthavn, Rygge, Sandefjord lufthavn, Torp og Skien lufthavn, Geiteryggen.

Nærmere bestemt dreier det seg om innflygingskontrolltjenester som i avgiftsforordningens forstand er *terminaltjenester*, men som ikke er lokale flysikringstjenester knyttet til den enkelte lufthavnen (tårntjenester eller AFIS-tjenester).

2. Vurdering

2.1 Generelt

Samferdselsdepartementet forutsetter at de tre lufthavnene Rygge, Torp og Geiteryggen er alene om å nyte godt av de tjenestene vi er opptatt av i det følgende. Det er i tillegg på det rene at de ikke skal eller kan finansieres gjennom de avgiftene Avinor Flysikring AS selv fakturerer flyselskapene – det ville være i strid med internasjonale prinsipper for kostnadsrelatering av luftfartsavgifter. Tjenestene er en forutsetning for driften av lufthavnene på Rygge, Torp og Geiteryggen, og det er derfor naturlig at disse lufthavnene finansierer dem.

For de tre berørte lufthavnene dreier det seg om nye kostnader. De har påpekt at gjeldene avgiftsforskrift ikke hjemler en plikt til å betale for de aktuelle tjenestene. Departementet er enig med lufthavnene i at det ikke finnes bestemmelser om betaling for de aktuelle tjenestene i avgiftsforskriften, men forstår samtidig lufthavnene dit hen at de er enig i prinsippet om at de må betale for de tjenestene de har nytte av.

For Avinor Flysikring AS er tjenestene i Farris TMA en del av en mer generell problemstilling. Selskapet yter nemlig også innflygingskontrolltjenester til andre norske lufthavner som de selv ikke driver. De fleste av disse er drevet av Forsvaret.

Forholdet mellom Avinor og Forsvaret er omfattet av den såkalte Samarbeidsavtalen fra februar 2011.

Fra november 2014 har Rygge sivile lufthavn AS tatt over rollen som konsesjonshaver for Moss lufthavn, Rygge (MLR) fra Forsvaret. Vi legger derfor til grunn at det er naturlig at forholdet mellom Avinor Flysikring AS og Rygge sivile lufthavn AS bør reguleres av forslaget i høringsnotatet.

2.2 Avgiftsberegningen

Avgiftsberegningen består av tre delproblemstillinger: (1) Det må bestemmes hva slags prinsipp som skal ligge til grunn for avgiftsfasettingen, (2) de aktuelle tjenestene må avgrenses og (3) det må bestemmes hvordan avgiften skal fordeles på de tre berørte lufthavnene.

De prinsippene som gjennomgås i det følgende, fremgår bare delvis av forskriftsteksten. De som ikke fremgår, skal forstås som retningslinjer som supplerer forskrifts- og forordningsteksten.

Prinsippet for avgiftsfastsetting: Departementet legger til grunn at avgiftsfastsettingen må bygge på prinsippet om kostnadsrelateringen. Dette utgangspunktet er lagt til grunn både i ICAO og EUs regler og retningslinjer om luftfartsavgifter. Prinsippet innebærer ikke nødvendigvis at avgiftene skal dekke hele kostnaden, men avgiften skal ikke være høyere enn kostnaden (dog slik at kostnaden også kan gi en rimelig avkastning på den kapitalen som er investert i tjenesteytelsen).

EU-reglene har som klart utgangspunkt at avgiften skal dekke hele kostnaden. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at avgiften subsidieres. Det kan skje med offentlige midler eller ved intern subsidiering i det selskapet som yter tjenestene.

På mange av Avinors lufthavner blir terminalavgiften subsidiert på den sistnevnte måten, ved intern krysssubsidiering i konsernet. Men det er ikke tillatt at dette skjer ved at terminalavgiften blir satt over kost på de store og ulønnsomme lufthavnene. Kommersielle inntekter kan derimot benyttes til intern subsidiering.

Høringsnotatet gjelder ikke den avgiften de tre berørte lufthavnene skal kreve fra de *flyselskapene* som benytter disse lufthavnene. Det gjelder kun det *vederlaget lufthavnene selv* skal betale til Avinor. Sammenligningen med Avinor må derfor forstås med dette viktige forbeholdet. I det følgende omtales dette vederlaget som "avgift".

På samme måte som Avinors egne flysikringsavgifter ikke blir subsidiert over statsbudsjettet, legger departementet til grunn at de tre berørte lufthavnselskapene som utgangspunkt selv må dekke kostnaden for de tjenestene Avinor yter i Farris TMA – i alle fall så langt ikke også andre har nytte av de tjenestene. Hvorvidt lufthavnene ønsker å velte den fulle kostnaden videre over på flyselskapene, er en annen sak.

Det ses da foreløpig bort fra at Samferdselsdepartementet til nå har regulert lufthavnavgiften på MLR. I den nye konsesjonen for Moss lufthavn, Rygge er det forutsatt at departementet vil oppheve avgiftsforskriften for Rygge. Når dette er gjort, regulerer staten ikke hvilke avgifter noen av de tre lufthavnene skal ta fra flyselskapene.

Avgrensningen av de aktuelle tjenestene og kostnadene: EU-reglene om avgifter på flysikringstjenester opererer med to typer avgifter: Underveisavgiften og terminalavgiften. Hver av disse har igjen hver sin kostnadsbase. Den sistnevnte skal typisk finansiere de lokale flysikringstjenestene som ytes i tilknytning til en lufthavn, mens den førstnevnte skal finansiere de tjenestene som ytes ”i mellom” lufthavnene.

Begrepet innflygingskontrolltjenester går på tvers av denne todelingen, og er dels underveistjenester og dels terminaltjenester. Slik departementet forstår faktum i saken, er det kun *terminaltjenestedelen* av innflygingskontrolltjenesten til de tre berørte lufthavnene, som ikke lenger kan finansieres gjennom de avgiftene Avinor selv krever inn fra flyselskapene. Litt forenklet sagt må altså de aktuelle tjenestene avgrenses ”oppad” mot underveistjenesten og ”nedad” mot de lokale tårntjenestene eller AFIS-tjenestene som ytes fra de enkelte lufthavnene.

I praksis dreier det seg om tjenester som i dag ytes fra Avinors kontrollsentral i Røyken. Kostnadene består dels av lønnskostnader, dels av kostnader til de fysiske innretningene i kontrollsentralen og dels en andel av overordnede administrative kostnader etc., se pkt. 3. Departementet ser ingen grunn til å utforme særskilte regler for beregning av kostnaden, og foreslår i stedet å vise til de prinsippene som følger av avgiftsforordningen artikkel 7. Denne bestemmelsen reiser selvsagt tolkningsspørsmål, men problemet er i prinsippet ikke større enn ved fastsettingen av de ordinære underveis- og terminalavgiftene for Avinor. Dersom høringen skulle avdekke behov for supplerende regulering, vil det bli føyd til. Ved tvil, vil Luftfartstilsynet som tilsynsmyndighet måtte avgjøre spørsmålet. Se pkt. 2.5.

Slik departementet forstår det, innebærer avgrensningen til ”innflygingskontrolltjenester” i forskriftsutkastet at kostnadene Avinor har til å yte tjenester til GA-aktiviteter i utgangspunktet ikke inngår i kostnadsgrunnlaget. Samtidig er det et faktum at GA-aktivitetene på den delen av Østlandet vi her snakker om (uavhengig av høyde), utgjør en vesentlig andel av den samlede GA-aktivitene i Norge, og at Avinor har kostnader forbundet med å yte tjenester til disse aktivitetene. Departementet mener derfor ikke å ta endelig stilling til finansieringen av disse tjenestene gjennom høringsforslaget.

Fordelingen av avgiftsbyrden mellom de berørte lufthavnene: Departementet legger til grunn av kostnadene i første omgang må fastsettes som en samlet kostnad for de tjenestene Avinor Flysikring AS yter i Farris TMA. Deretter må denne kostnaden fordeles mellom lufthavne etter et prinsipp som reflekterer *hvilken forholdsmessig nytte* den enkelte lufthavnen har av tjenestene.

Hva som er nyttig for lufthavnene, kan diskuteres. Departementet mener det er naturlig å knytte nytten til hva som gir lufthavnene inntekter. På den annen side er det ikke mulig å knytte fordelingen direkte til inntektens størrelse. Det antas at fordelingen av antall kommersielle instrumentflybevegelser (IFR) gir et nokså treffsikkert bilde av fordelingen av den inntektsmessige nytten. Meningen er at skoleflygninger i denne sammenhengen ikke skal inngå i begrepet kommersielle flybevegelser. Fordi flyenes størrelse og fyllingsgrad ikke henger sammen med Avinors kostnader, er det ikke naturlig å legge vekt på disse faktorene.

Det beløpet som skal betales, er å regne som en avgift slik dette begrepet er brukt i luftfartsloven § 7-26. Departementet er litt i tvil, men har kommet til at det likevel bør være opp til partene selv å bestemme hvordan faktureringen skal skje. I praksis innebærer det at faktureringen overlates til avtale mellom partene – enten som separate avtaler med den enkelte lufthavnen, i en felles avtale med alle tre lufthavner eller som en kombinasjon av disse. Ved manglende enighet foreslås det likevel at Luftfartstilsynet kan skjære gjennom å fastsette faktureringsrutinene.

2.3 Fordeling av forretningsrisiko, tjenestestandard og effektiviseringskrav

Utkastet forutsetter at plikten til å betale for tjenestene i Farris TMA, vil følge av en lovforankret forskrift – ikke av avtale. Samtidig er det trolig nødvendig for de tre lufthavnene å avtale med Avinor Flysikring AS hvilket innhold tjenestene skal ha – både volum og kvalitet. Det siste er viktig når standarden er ment å være høyere enn lovens minimum. Slike avtaler er ikke regulert i den foreslåtte forskriften, men er en viktig faktisk forutsetning for den kostnadsberegningen som skal foretas.

Den foreslåtte forskriften inneholder ikke bestemmelser om at Avinor skal være effektiv. Det er faktisk kost som skal legges til grunn. Som kjent er EU/EØS-landene i ferd med å innføre et nytt ytelsesregime ("performance scheme") der de tradisjonelle statlige monopolistene pålegges av staten å kutte sine kostnader i tråd med overordnede målsetninger. Dette gjøres i erkjennelse av at monopolistene har svake insentiver til å effektivisere driften.

I tiden frem til 2015 har ytelsessystemet bare omfattet underveistjenestene. Av departementets høringsnotat av 4. november 2014 fremgår det at ytelsessystemet vil bli utvidet til å omfatte terminaltjenester på Avinors største lufthavner. Det vil ikke omfatte Torp, Rygge og Geiteryggen.

Departementet mener det er like god grunn til å stille krav om kostnadseffektivitet når Avinor Flysikring AS yter tjenester til Torp, Rygge og Geiteryggen, på samme måte som ved tjenesteyting innad i Avinor-konsernet. Departementet ønsker likevel ikke at underlegge disse tre lufthavnene de omfattende kravene i EU-reglene. Samtidig er det grunn til å tro at de effektivitetskravene som stilles til Avinor Flysikring AS gjennom ytelsessystemet, indirekte også vil kunne redusere kostnadene ved de tjenestene som ytes til Torp, Rygge og Geiteryggen.

For det tilfellet at dette likevel ikke skjer, foreslår departementet en bestemmelse som åpner for å vedta at prinsippet om kostnadseffektivitet i ytelsessystemet, og prinsippene for risikofordeling i avgiftsforordningen, gis anvendelse på de tjenestene som Avinor Flysikring AS yter til Torp, Rygge og Geiteryggen, så langt de passer.

I pkt. 2.2 har departementet lagt til grunn at avgiften beregnes som et samlebeløp for ett kalenderår av gangen. Departementet legger til grunn at eventuell fakturering i løpet av det aktuelle kostnadsåret må skje som a konto-oppgjør. Det er den endelige beregnede kostnaden når året er omme, forskriften viser til (regnskapstallene). Forskriften tar ikke stilling til om eventuelle etteroppgjør skal skje ved motregning i de kontante avregningene det neste kalenderåret eller på andre måter.

Lufthavene løper en risiko ved at de forutsetningene som legges til grunn for Avinor Flysikring AS' dimensjonering av tjenesteytelsen ved avgiftsårets begynnelse, ikke nødvendigvis stemmer overens med de faktiske behovene det viser seg at lufthavnene har hatt når året er omme. Det kan for eksempel være at trafikken svikter fordi et flyselskap reduserer sin aktivitet. Redusert trafikk utgjør en sårbarhet for lufthavnene dersom de ikke har tatt forbehold om oppjustering av avgiftssatsene sine underveis i avgiftsåret.

De berørte lufthavnene vil kunne redusere denne risikoen ved å ha en tett dialog med kundene sine (flyselskapene) og ved å videreformidle eventuelle planlagte aktivitetsendringer så tidlig som mulig til Avinor Flysikring AS – enten det er underveis i, eller før, det aktuelle året. Selv om lufthavnene skulle være flike til dette, er det trolig begrenset i hvilken grad Avinor Flysikring AS vil kunne justere sin aktivitet/sine kostnader opp eller ned på kort sikt. Til det har en for stor del av innsatsfaktorene en lang tidshorisont. Man kan for eksempel ikke si opp flygeledere fordi aktiviteten får en (muligens bare) forbigående nedgang. Løsningen bør være at den avtalen om tjenestenes innhold som er nevnt innledningsvis i dette punktet, pålegger Avinor Flysikring AS en plikt til å gjøre det selskapet kan for å redusere kostnadene (omfanget av tjenestene) i takt med redusert behov.

2.4 Konsultasjon og dokumentasjon for avgiftsfastsetting

På samme måte som flyselskapene har lufthavner som skal betaler for flysikrings-tjenester, behov for å få forklart hvordan Avinor Flysikring AS har anvendt prinsippene i utkastet til forskrift og avgiftsforordningen. Utkastet pålegger derfor Avinor Flysikring AS å konsultere de berørte lufthavnene før avgiftene endres. Til konsultasjonsmøter skal det utarbeides underlagsmateriale som redegjør for hvordan den relevante kostnadsbasen er avgrenset, hvordan man har fastsatt selve kostnaden og hvordan kostnadene foreslås fordelt mellom lufthavnene.

Hvorvidt det aktuelle underlagsmaterialet er tilstrekkelig, og legger en riktig rettsoppfatning til grunn, vil være gjenstand for tilsyn, jf. pkt. 2.5.

Som en del av konsultasjonsdialogen kan det også være naturlig å diskutere den eller de faktureringsavtalene som er nevnt ovenfor.

2.5 Tilsyn og a konto-betaling

Forskriften kan ikke bygge på en forutsetning om at Avinor Flysikring AS og de berørte lufthavnene er enige om tolkningen og anvendelsen av de foreslåtte forskriftsbestemmelsene. Departementet legger derfor opp til at Luftfartstilsynet bør få ansvar for å føre tilsyn med at forskriften følges, på samme måte som tilsynet i dag har ansvar for å føre tilsyn med at avgiftsforordningen etterleves. Denne oppgaven lettes av at avgiftsforordningen, og det regelverket som foreslås her, i stor grad bygger på de samme prinsippene.

Departementet forutser at Luftfartstilsynet vil måtte spille en aktiv rolle for å klarlegge den rette tolkningen og anvendelsen av forskriften i tiden etter at den har trådt i kraft. For å unngå at forskriften skal være pratisk talt uanvendelig fra ikrafttredelsestidspunktet, forslås det en overgangsregel som pålegger lufthavnene å betale et a konto-beløp per år tilsvarende et bestemt antall prosent av de gjennomsnittlige kravene Avinor har satt frem de tre siste kalenderårene, inntil Luftfartstilsynet har bestemt hva korrekt kostnad/avgift er.

Departementets utgangspunkt er at a konto-beløpet bør ligge noe lavere enn de kravene Avinor har fremsatt de siste årene. Det endelige beløpet vil bli fastsatt etter høringen. Et rimelig utgangspunkt er trolig 80-85 prosent av kravene. Departementet holder det også åpent om prosentsatsen bør skrives direkte inn i forskriftsteksten, eller om den bør fastsettes av Luftfartstilsynet eller departementet etter at forskriften har trådt i kraft.

2.6 Regelteknisk løsning

Avgiftsforskriften fra 2010 (se pkt. 1) inneholder i dag bare regler om de avgiftene flyselskapene skal betale for underveis- og terminaltjenestene. Departementet mener likevel at det beste regeltekniske grepet, er å føye de nye bestemmelsene til denne forskriften, slik at den blir en samleforskrift om betaling for de flysikringstjenestene Avinor AS/Avinor Flysikring AS yter.

Vedlagt følger et forskriftsutkast som bygger videre på forslaget i høringsbrevet av 4. november 2014. De endringene som er en konsekvens av forslaget i notatet her, er understreket (særlig de nye §§ 24 – 28). Øvrig tekst tilsvarende forskriften slik den vil se ut dersom (bare) forslaget i høringsnotatet av 4. november blir vedtatt.

Departementet antar at det er mest hensiktsmessig å vedta en helt ny forskrift, blant annet fordi det forslås å dele den gjeldende forskriften (og forslaget av 4. november 2014) opp i fire deler (nummerert fra I – IV). Hvorvidt det er mulig å vedta endringene her, og endringene i høringsnotatet av 4. november 2014 samtidig, avhenger av fremdriften i de to prosessene. Begge bør gjennomføres raskt.

Forslaget omfatter bare lufthavnene på Rygge, Torp og Geiteryggen (se utkastet § 24). Men den foreslåtte regelsystematikken innebærer at det er mulig å føye til innflygingskontrolltjenester knyttet til andre lufthavner senere. Departementet ønsker ikke å gjøre dette til tema i denne høringen.

3. Økonomiske konsekvenser

Departementet har innhentet kostnadstall fra Avinor, men har ikke hatt mulighet til å avklare om de forutsetningene som ligger til grunn for Avinors kostnadsberegninger, stemmer nøyaktig overens med de forutsetningene som fremgår av dette høringsnotatet.

Avinors tall for 2014 viser at den samlede kostnaden for å yte tjenestene i Farris TMA er om lag 25,9 millioner kroner. Disse foredeles seg med 15 millioner på Torp; 8,4 millioner kroner på Rygge og 2,5 millioner kroner på Geiteryggen.

I beregningen er det skilt mellom lønnskostnader, andre driftskostnader (som flygelederutdanning, forsikring osv.), andel av kostnader for flynavigasjonstjenesten (FNT), avskrivning og kapitalkostnader og kostnader forbundet med statens avkastningskrav på egenkapitalen. Slik departementet forstår beregningen, er målsetningen at i alle fall lønnskostnadene skal være aktivitetsbaserte. Det vil si at man ikke legger hele årsverk til grunn for beregningen, men bare den andelen av en ansatts aktivitet som er nødvendig for å levere tjenestene til Farris TMA. For bl.a. stabskostnader ("overhead"), kostnader for flynavigasjonstjenesten og kostnader fra flygelederandelen foretas det en beregning av den forholdsmessige andelen Farris TMA bidrar med til flysikringsdivisjonens samlede kostnader.

Departementet har allerede satt av 2,5 millioner kroner til dekning av Farris-TMA-kostnader på Geiteryggen (i tillegg til de ordinære AFIS-kostnadene) i statsbudsjettet for 2015.

For Luftfartstilsynet er det en ny arbeidsoppgave å skulle føre tilsyn med de nye bestemmelsene. Departementet har diskutert omfanget av oppgaven med tilsynet, og det ser ut til at det er krevende å utføre oppgaven innenfor gjeldende rammer – særlig de første par årene etter at forskriften trer i kraft. Avtalen er at tilsynet foretar en beregning av oppgavens omfang når det har kunnet sette seg inn i høringsforslaget. Det er ventet at arbeidsmengden vil synke når systemet er etablert.

4. Ikrafttredelse – virkningstidspunkt

Den forskriften som foreslås, vil bare virke fremover i tid.

Departementet legger til grunn at forskriften bør tre i kraft så raskt som mulig. Høringsfristen innebærer at forskriften ikke vil bli fastsatt før nyttår. Derimot må det forventes at forskriften gis anvendelse på den delen av 2015 som gjenstår når forskriften

trer i kraft. Det endelige tidspunktet vil ikke bli bestemt før høringsuttalelsene er vurdert.

Med hilsen

Per Kolstad (e.f.)
avdelingsdirektør

Morten Foss
fagdirektør

Vedlegg: Utkast til avgiftsforskrift med endringer