

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO
Norge

Vår ref.
14/09314-1

Vår dato:
01.12.2014

Deres ref.
13/839-

Deres dato:
04.11.2014

Vår saksbehandler:
Jon Arne Rasmussen

Høringsuttalelse - Forslag til ny forskrift om avgifter på flysikringstjenester

1. Innledende kommentarer

Avinor imøteser gjennomføring av kommisjonsforordning (EU) nr. 391/2013, og ønsker ikke å kommentere selve gjennomføringen av denne forordningen.

På den annen side foreslår SD en rekke endringer i forskrift om avgift på flysikringstjenester som ikke er knyttet til nevnte forordning. Endringsforslagene har potensielt stor betydning for Avinor konsernet og vil omtales kort innledningsvis.

Avinor stiller spørsmål ved hvorfor SD foreslår en endring i mottaker og avsender for terminalavgiften, da dette vil stride med konsernets nåværende forretningsmodell for leveranse av tårntjenester. Forslaget later også til å medføre en rekke juridiske problemstillinger som ikke er redegjort for.

Avinor er også skeptisk til SD sitt forslag om å innføre en lavere terminalavgift ved konsernets regionale lufthavner (LES: ikke Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim lufthavn), et forslag som medfører ytterligere kompleksitet i avgiftssystemet til Avinor konsernet. Avinor vurderer dette forslaget som uhensiktsmessig, og legger selv frem et forslag til avgiftssystem som sikrer like vilkår på tvers av konsernets lufthavner, uten at det vil berøre konsernets største kunder i særlig grad.

Resten av høringsuttalelsen bygger på samme struktur som høringsbrevet, og punktene nevnt ovenfor omtales i mer detalj nedenfor. Hensikten med å følge strukturen i høringsbrevet fra SD er å tydeliggjøre Avinor sine standpunkt, og vi håper dermed at alle synspunktene som konsernet tar opp vil bli vurdert.

2. Gjeldende modell for underveisfasen

Underveisfasen av flysikringstjenestene leveres i dag av Avinor Flysikring AS, basert på ytelsesregimet som beskrives i høringsbrevet. Gjennomføringen av avgiftsforordningen med hensyn til Avinor Flysikring AS sin leveranse av underveistjenester var forventet, og Avinor imøteser de endringer som er foreslått i forskriftsutkastet vedrørende underveisavgiften.

3. Gjeldende modell for terminalfasen

3.1. Dagens forhold mellom Avinor AS og Avinor Flysikrings AS

Avinor AS er i dag mottaker og avsender for terminalavgiften ved konsernets lufthavner. Nevnte lufthavner er i dag bestillere av tårntjenester og øvrige flysikringstjenester fra Avinor Flysikring AS

ved de lufthavner som har kontrollerte tårn. Avinor AS eier og drifter i dag utstyr samt leverer tjenester til tårntjenesten ved lufthavner med kontrollerte tårn og drifter selv tårn bemannet av AFIS-fullmektige, såkalte «ukontrollerte tårn».

Avinor AS har tatt initiativ til å utvikle en forhandlingsmodell hvor det stilles krav til leveransen fra Avinor Flysikring AS, både mht. kostnad og kvalitet. Denne modellen er ment for å forberede både Avinor AS og Avinor Flysikring AS på en mulig fremtidig konkurranseutsetting av tårntjenester, samtidig som det stilles strengere krav til leveranser under dagens situasjon hvor Avinor AS ikke kan velge leverandør av tjenesten.

Dagens modell sikrer at lufthavnene, på vegne av lufthavnbrukerne, kan stille fornuftige krav til flysikringsleverandøren samtidig som lufthavnene også får kostnaden ved de tjenestene som bestilles.

3.2. Effekter av foreslått endring

Dersom man endrer kundeforholdet ved at Avinor Flysikring AS får avgiftsinntektene, gir dette lufthavnene til Avinor AS en svakere rolle som bestiller av tjenester fra flysikringsleverandøren. Luftfartstilsynet følger riktignok opp flysikringsleverandøren ved de regulerte lufthavnene, men denne oppfølgingen er av en annen art enn den operative og økonomiske oppfølgingen fra lufthavnene. Avinor anser derfor ikke foreslått betalingsordning som et godt substitutt for dagens ordning hvor lufthavnene, som er tette på de operative forhold, stiller krav til kvalitet og pris på tårntjenesten.

For de lufthavnene som har ukontrollerte tårn, hvor Avinor AS selv er ansvarlig for tårntjenesten, anses det som urimelig at Avinor Flysikring AS skal være mottaker og avsender for terminalavgiften. En slik løsning vil gi inntektsstrømmen til en juridisk enhet som ikke, eller i svært liten grad, er involvert i tjenesteleveransen.

4. Ytelsesreglene ikke i norsk rett i dag

Ingen kommentar.

5. Overordnet om endringer for underveisfasen

Ingen kommentar.

6. Overordnet om endringer for terminalfasen

6.1. Eu forordning gjennomføres

Avinor imøteser innføring av ytelsesregimet for tårntjenester ved de lufthavnene som er omfattet av denne reguleringen. For disse regulerte lufthavnene er det Avinor Flysikring AS som per i dag står for hoveddelen av kostnadene som påløper for denne tjenesten, mens lufthavnene bidrar som eier av infrastruktur og systemdrift (sistnevnte kun ved Gardermoen). Ved øvrige lufthavner er terminalfasen organisert ulikt. 13 lufthavner har kontrollerte tårn, hvor Avinor Flysikring AS er innleid til å drifte tjenesten, mens 29 lufthavner har ukontrollerte tårn, hvor Avinor AS selv drifter tårntjenesten.

6.2. Endret mottaker og avsender for terminalavgiften

Avinor forstår ikke hvorfor SD nå foreslår å overføre ansvar for terminalavgiften fra Avinor AS til Avinor Flysikring AS. Dette strider med dagens forretningsmodell, innebærer en rekke uavklarte juridiske problemstillinger og kan i verste fall komplisere en mulig fremtidig konkurranseutsetting av flysikringstjenester. Avinor anmoder derfor om at SD ikke gjennomfører foreslåtte endring av mottaker og avsender for terminalavgiften, slik at terminalavgiften fortsatt vil tilfalle Avinor AS.

6.2.1. Forretningsmodell

Uavhengig av tjenesteform og underleverandør av flysikringstjenester til tårn ved Avinors lufthavner er det ønskelig at Avinor AS fortsatt har ansvar for tårntjenesten, og derav også for innkreving av terminalavgiften som vederlag. Det henvises til punkt 3.1, og Avinor sitt pågående arbeid for å følge opp flysikringsleverandørens leveranser av tårntjenester.

6.2.2. Juridiske betraktninger

Avinor har foretatt noen juridiske betraktninger rundt SD sitt forslag med hensyn til Avinor AS's betalingsplikt overfor Avinor Flysikring AS for manglende kostnadsdekning for tårntjenesten ved konsernets regionale lufthavner.

I norsk rett er armlengdeprinsippet nedfelt både i aksjelovgivningen og i skattelovgivningen. I følge aksjelovens § 3-9 skal transaksjoner mellom selskaper i samme konsern «[...] grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper». Transaksjon knyttet til manglende kostnadsdekning ved tårntjenesten anses ikke å være «på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper».

Etableringen av Avinor Flysikring AS underbygger at Avinor Flysikring er et eget forretningsområde og som sådan skal følge vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper.

Det henvises også til OECD sine «Transfer pricing guidelines for multinational enterprises» av 1995. Retningslinjene inneholder blant annet en beskrivelse av armlengdeprinsippet, metoder for å evaluere priser, veiledning i bruk av metodene, samt en anbefaling i forbindelse med dokumentasjon av interne priser. Dokumentasjonsanbefalingen finnes i retningslinjenes kapittel V. Retningslinjene i OECD-regelverket er omfattende. Vurderingene av hvorvidt internprisingen er innenfor OECD-regelverket, kan være krevende å gjennomføre.

I tillegg omfattes Avinor av *dokumentasjonsplikten* etter ligningsloven § 4-12 nr. 2. Foretaket skal utarbeide skriftlig dokumentasjon som skal gi grunnlag for å vurdere om priser og vilkår i foretakets transaksjoner og mellomværender med nærstående selskaper og innretninger samsvarer med det som ville vært fastsatt i transaksjoner og mellomværender inngått mellom uavhengige parter under sammenlignbare forhold og omstendigheter. Avinor anser det som uavklart hvorvidt transaksjoner knyttet til manglende dekning av kostnader ved tårntjenesten ved regionale lufthavner samsvarer med det som ville vært fastsatt i transaksjoner og mellomværende inngått mellom uavhengige parter.

Avinor vil derfor anmode om at SD sørger for tilstrekkelig avklaring av nevnte juridiske problemstillinger før man eventuelt vedtar å endre mottaker og avsender for terminalavgiften.

6.2.3. Konkurransetsetting

Ved eventuell konkurranseutsetting av flysikringstjenester vurderer Avinor det som mest hensiktsmessig at det er Avinor AS som er mottaker og avsender for terminalavgiften. Dette vil medføre at det er Avinor AS som tar trafikkrisiko knyttet til avgiftsproveny, samtidig som dagens modell hvor Avinor konsernet er bestiller av flysikringstjenester rendyrkes.

For øvrig anses det som urimelig at Avinor Flysikring AS skal være mottaker og avsender for terminalavgiften ved lufthavner hvor en annen juridisk enhet er ansvarlig for leveranse av tårntjenesten som følge av konkurranseutsetting.

Avinor ønsker også å påpeke at en ordning som innebærer transaksjoner mellom Avinor AS og Avinor Flysikring AS som ikke kan grunnes i vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper kan være til hinder for Avinor Flysikrings AS i en mulig fremtidig konkurransesituasjon. Dette fordi en slik ordning kan oppfattes som konkurransevridende.

6.3. Endring i avgiftsstruktur

SD foreslår å endre dagens ordning for beregning av terminalavgift ved de av Avinors lufthavner som ikke er omfattet av EU forordningen, ved å gå bort fra prinsippet om lik avgift på tvers av konsernets lufthavner. Dersom man vedtar at terminalavgiften ved Avinors øvrige lufthavner skal være lik 70 % av terminalavgiften ved de regulerte lufthavnene, medfører dette to uheldige effekter for Avinor. Disse omtales kort nedenfor.

6.3.1. Tre ulike avgiftssystem ved Avinors lufthavner

Per i dag opererer Avinor allerede med to forskjellige avgiftssystemer, gitt at SD har vedtatt en rabatt i startavgiften ved et utvalg av lufthavner. Dersom det nå innføres en rabatt også i terminalavgiften, med noe ulikt nedslagsfelt enn rabatten i startavgiften, vil Avinor måtte operere med tre forskjellige avgiftssystemer. Et slikt komplisert avgiftssystem later til å bryte med ICAO sitt prinsipp om at avgiftssystem bør være så enkelt som overhodet mulig¹. Dessuten tilsier EU's direktiv om lufthavnavgifter, som forventes gjennomført innen kort tid, at en operatør av et lufthavnnettverk kan tillates å operere med et felles og transparent avgiftssystem som dekker hele nettverket². Slik Avinor oppfatter det, strider SD sitt forslag om redusert terminalavgift ved enkelte lufthavner med dette prinsippet om felles og transparent avgiftssystem.

EU direktivet om lufthavnavgifter innebærer at Avinor skal holde konsultasjoner om avgiftsnivå og avgiftsstruktur på årlig basis. Et komplisert avgiftssystem vil gjøre det noe vanskeligere å forberede og avholde slike konsultasjoner, samtidig som avgiftssystemet i seg selv vil være mindre transparent for flyselskapene og andre brukere.

6.3.2. Bortfall av avgiftsinntekter sammenlignet med budsjett

Forslag til endring i forskrift kom på høring etter at Avinor hadde ferdigstilt sine budsjetter, og etter at lufthavnavgiftene for 2015 var blitt fastsatt. Dette innebærer i praksis en resultatforverring på om lag 50 millioner kroner per år, som følge av redusert avgiftssats ved konsernets regionale lufthavner.

6.4. Avinors forslag til modell

Siden EU direktivet forventes å gjelde alle Avinor lufthavner, mens EU forordning som regulerer terminalavgiften kun gjøres gjeldende ved Avinors fire største lufthavner, vil terminalavgiften ved øvrige Avinor lufthavner kunne oppfattes som uregulert. Imidlertid anser Avinor det som ønskelig å se manglende kostnadsdekning for tårntjenesten ved uregulerte lufthavner i sammenheng med fastsetting av øvrige lufthavnavgifter, som er regulert i EU direktiv om lufthavnavgifter.

Avinor ønsker derfor å foreslå et alternativt avgiftssystem til det som vil være resultatet av SD sitt forslag til redusert terminalavgift ved Avinors regionale lufthavner. Hensikten med dette forslaget er å sikre at alle lufthavner i Avinor konsernet opererer med samme avgiftssatser. Forslaget har tatt utgangspunkt i at avgiftsbelastningen for flyselskapene skal være tilnærmet uendret sammenlignet med SD sitt forslag. For sammenligningsformål, er Avinor sitt forslag sidestilt med SD sitt forslag, gitt dagens avgiftssystem for lufthavnavgifter for øvrig.

¹ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Section II, 3i).

² Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges, Article 4

Avgifter	Avgiftssystem gitt SD sitt forslag	Avinor sitt forslag til enhetlig avgiftssystem
Startavgift		
<i>lavere sats ved utvalgte LH</i>	Ja	Nei
<i>Bunnfradrag (tonn)</i>	3	8
<i>Avgiftssats</i>	68	69
Terminalavgift		
<i>terminalavgiftssone A</i>	1843	1843
<i>øvrige lufthavner</i>	1290,1	1843

Avinor mener at et slikt avgiftssystem vil være enklere å forstå for konsernets kunder, hvilket også vil gjøre det enklere å gjennomføre konsultasjoner om lufthavnavgifter i tiden fremover. Dessuten vil SD sitt ønske om å begrense avgiftsbyrden til de regionale flygningene tydelig fremkomme gjennom bunnfradraget i startavgiften.

Det forventes liten endring i fordeling av avgiftsbelastningen for flyselskapene gitt Avinor sitt forslag. På bakgrunn av trafikk tall for 2013, har Avinor beregnet hva en slik avgiftsendring vil bety for flyselskapene. Norwegian og SAS forventes å være tilnærmet uberørt av denne endringen, mens Widerøe får en marginal økning i avgiftsbyrde, som motsvares av en marginal reduksjon i avgiftsbyrden for øvrige flyselskap.

Estimert endring i avgiftsbelastning gitt trafikk som i 2013

Norwegian	0,0 %
SAS	0,1 %
Widerøe	0,7 %
Andre	-0,7 %

7. Kommentarer til kommisjonsforordningen

Avinor har ingen innspill til SD sine kommentarer til kommisjonsforordningen.

8. Kommentarer til bestemmelsene i forskriftsforslaget

For ordes skyld kommenterer Avinor kort bestemmelsene i forskriftsforslaget. Konsernets overordnede høringsuttalelser er imidlertid gjengitt ovenfor.

§ 1 - Forskriftens virkeområde

Avinor mener at det for terminaltjenestenes del vil være mest hensiktsmessig å bruke det generelle begrepet «leverandør av terminaltjenester» i stedet for de selskapsspesifikke betegnelsene «Avinor AS» og «Avinor Flysikring AS». Dette begrunnes med at det i dag, og kanskje i større grad i fremtiden, vil være ulike leverandører av terminaltjenester. Det henvises for øvrig til omtale av gjeldende modell for terminalfasen under punkt 3.

§ 2 - Definisjoner

Ingen kommentarer.

§ 3 - Plikt til å betale terminalavgift og underveisavgift

Med referanse til punkt 6.4, anmoder Avinor om at samme sats for terminalavgiften gjøres gjeldende for alle lufthavner i Avinor konsernet.

§ 4 - Avgiftsfritak

Det henvises til punkt 6.2 ovenfor. Avinor mener at de juridiske problemstillinger nevnt under punkt 6.2.2 også er til hinder for at Avinor AS kan bære kostnader som Avinor Flysikring AS har ved

leveranse av underveistjenester til flygninger som er unntatt fra underveisavgift i tråd med forskriftsutkastets § 4, 1 ledd.

Dersom forslaget om endring av mottaker og avsender for terminalavgiften blir stående, mener Avinor at nevnte juridiske problemstillinger også vil være til hinder for at Avinor AS kan kompensere Avinor Flysikring AS for manglende kostnadsdekning for terminaltjenester som ytes til flygninger som er unntatt for terminalavgift i tråd med forskriftsutkastets § 4, 1 ledd.

§ 5 - Nasjonal tilsynsmyndighet
Ingen kommentar

Kapittel 2, §§ 6 - 10

Med referanse til punkt 6.2 anmoder Avinor om at kunngjøringsplikt som nevnt i § 6, 3 ledd, legges til «Avinor AS» og ikke «Avinor Flysikring AS».

§ 11 – Terminalavgift

Med referanse til punkt 6.4, anmoder Avinor om at samme sats for terminalavgiften gjøres gjeldende for alle lufthavner i Avinor konsernet.

Med referanse til punkt 6.2 anmoder Avinor om at kunngjøringsplikt som nevnt i § 6, 3 ledd, legges til «Avinor AS» og ikke «Avinor Flysikring AS».

§ 12 - Avinor AS's betalingsplikt

Med referanse til punkt 6.2 anmoder Avinor om at terminalavgiften tilfaller Avinor AS og ikke Avinor Flysikring AS.

Dersom Avinor Flysikring AS skal være mottaker og avsender for terminalavgiften, og Avinor AS skal stå ansvarlig for å kompensere Avinor Flysikring AS for manglende kostnadsdekning, henvises det til problemstillinger nevnt under punkt 6.2.

§ 13 – Kombinert underveis- og terminalavgift for flygninger til og fra kontinentalsokkelen

Avinor observerer at § 13 er endret fra å kun omfatte «underveisavgift» til å omfatte «kombinert underveis- og terminalavgift» for flygninger til og fra kontinentalsokkelen.

Per i dag beregnes avgiftssatsene i § 12 (§ 13 i forskriftsutkastet) på grunnlag av kostnaden som Avinor Flysikring AS har ved å yte underveistjenester til flygninger til og fra kontinentalsokkelen. Flygninger til og fra kontinentalsokkelen betaler terminalavgift på lik linje med øvrig kommersiell trafikk. Avinor kan ikke se at SD foreslår å unnta flygninger til og fra kontinentalsokkelen for terminalavgift.

I høringsbrevet omtaler SD endringer i denne paragrafen som «mindre oppstramming av gjeldende forskrift».

Avinor anmoder derfor om at man ikke endrer overskriften i denne paragrafen, og lar § 13 i ny forskrift kun gjelde «underveisavgift for flygninger til og fra kontinentalsokkelen».

Kapittel 4 §§ 14 – 23

Med referanse til punkt 6.2, anmoder Avinor om at man ikke endrer på mottaker og avsender for terminalavgiften, og at det fortsatt vil være Avinor AS som skal stå for beregning og innkreving av terminalavgiften ved alle konsernets lufthavner.

Avinor Flysikring AS anses som ansvarlig for alle underveistjenester, og derfor anmoder Avinor om at Avinor Flysikring AS også tillegges ansvar for beregning og innkreving av underveisavgift for flygninger til og fra kontinentalsokkelen.

Kapittel 5, §§ 24 – 25

Dersom man velger å la Avinor Flysikring AS stå som mottaker og avsender for terminalavgiften ved Avinor konsernet sine lufthavner, anmoder Avinor om at ikraftredelse utsettes slik at man får tid til å redegjøre for problemstillinger tatt opp under punkt 6.2.

9. Avsluttende kommentarer

Avinor er av den oppfatning at forskriften kan tre i kraft 1. januar 2015 dersom konsernet blir hørt i sine innspill ovenfor.

Med vennlig hilsen

Avinor AS

Jørn Askvik

Dokumentet er godkjent elektronisk.