



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

16/1058-

8. april 2019

Høring - endring av to forskrifter som pålegger Forsvaret å betale avgifter for bruk av tjenester ytt av Avinor AS og Avinor Flysikring AS

Vedlagt følger utkast til forskrift om endringer i to forskrifter: Forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS og forskrift om avgift på flysikrings-tjenester. Begge har som hovedformål å innlemme militær bruk i de ordinære avgiftssystemene.

Departementet har valgt å innarbeide endringene med rød tekst i de vedlagte forskriftstekstene for å lette lesingen. Dette bør sammenholdes med merknadene i punkt 6 og 7 nedenfor.

Eventuelle merknader til utkastet må være mottatt av departementet innen 2. juli 2019.

1. Bakgrunn

Helt siden Avinor AS ble stiftet i 2003 har militære flygninger vært unntatt fra den forskriftsfestede plikten til å betale avgifter for bruk av Avinors tjenester – herunder for Avinor Flysikring AS' tjenester etter at dette selskapet ble skilt ut fra morselskapet. Tanken har strengt tatt ikke vært å frita Forsvaret fra å betale for tjenestene, men snarere å videreføre det eldre avtalebaserte betalingsregimet mellom det som før 2003 var to deler av staten.

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 904

Avdeling
Luft- post- og
teleavdelingen

Saksbehandler
Morten Foss
22 24 82 50

I Samarbeidsavtalen mellom Avinor og Forsvaret fra 2011 forutsettes det i pkt. 14.6 og 14.7 at det skal fastsettes forskrifter om betaling for disse tjenestene. Dette høringsnotatet inneholder forslag til slike forskrifter. Samferdselsdepartementet har hjemmel i luftfartsloven § 7-26 til å fastsette slike bestemmelser. Bruken av denne hjemmelen kan ikke bindes opp i avtale mellom Avinor og Forsvaret.

Det er ikke grunn til å legge skjul på at det har tatt lengre tid enn ønskelig å avklare hvilke prinsipper som bør legges til grunn for forskriftsreguleringen. Valget av prinsipp henger blant annet sammen med de politiske vurderingene av hva slags selskap Avinor skal være og hvilke oppgaver selskapet skal ha ut over det å muliggjøre og legge til rette for en hensiktsmessig sivil luftfart.

Utkast til forskrift om Forsvarets bruk av Avinors lufthavner ble sendt på høring høsten 2016 – den gang som en egen forskrift, og ikke som en endring av den generelle forskriften om lufthavnavgifter¹. I sitt høringssvar hadde Forsvarsdepartementet innvendinger til hvilke kostnader som bør inngå i grunnlaget for beregningen av den avgiften Forsvaret skal betale Avinor, dokumentasjonen for de kostnadstallene som fremgår av høringsforslaget og i hvilken grad Avinor skal ha plikt til å dekke kostnader som en del av selskapets samfunnsoppdrag (herunder som en del av totalforsvaret) – ut over de behovene sivil luftfart har.

Høringen viste at det var behov for bedre politisk forankring av hvilke prinsipper som skal legges til grunn for de nye forskriftene.

2. Regjeringens avklaring av sentrale prinsipper – lufthavntjenester

Etter forberedelser mellom berørte departementer tok regjeringen i juni 2018 stilling til hvilke prinsipper den mener bør legges til grunn. Litt enkelt sagt er disse to: (1) Det vedtas forskrifter som innebærer at Forsvaret betaler avgifter for militær bruk av Avinors lufthavner. (2) Avinor kompenseres for kostnader knyttet til Forsvarets bruk av Avinors lufthavner basert på avgiftsregimet for sivil luftfart. Samtidig ble det også bestemt at utkast til nødvendige forskriftsendringer sendes på høring.

3. Betydning for flysikringstjenestene

Regjeringens beslutning omfatter teknisk sett bare bruken av Avinors lufthavner. Det er enighet mellom Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet om at de samme prinsippene skal gjelde for betaling av flysikringstjenester. Disse ytes overveiende av Avinor Flysikring AS, men Avinor AS yter flygeinformasjonstjenester (AFIS-tjenester) på sine egne lufthavner.

¹ Forskrift 17. desember 2014 nr. 2014 om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at gjennomføringen forskriftsteknisk bør skje på samme måte for flysikringstjenestene som for lufthavntjenestene – ved at det gjeldende unntaket for militære flygninger oppheves. Dette kan sies å ha følgende konsekvenser:

- a) De kostnadene som til nå har vært holdt utenfor kostnadsbasene for beregningen av flysikringstjenestene, fordi de har vært knyttet til Forsvarets bruk, innlemmes i kostnadsbasene.
- b) Bokstav a) har som konsekvens at de prinsippene for fordeling av kostnader mellom basen for terminal- og underveistjenesten som til nå har vært anvendt i sivil sektor, fra nå av også vil bli anvendt på militær bruk. Kostnader knyttet til flysikringstjenester som ytes på og ved lufthavnene skal inngå i terminalkostnadsbasen. Grensen for fordelingen av kostnader mellom terminal- og underveiskostnadsbasen vil være den samme som til nå har vært anvendt i sivil sektor. Fordelingen av disse kostnadene fremgår av redegjørelsen i punkt 9.
- c) Beregningen av de avgiftene Forsvaret skal betale skjer i medhold av de ordinære reglene om beregning av avgifter slik de fremgår av gjeldende forskrift om avgift på flysikringstjenester. For underveistjenestene og terminaltjenestene er disse i sin tur avledet av reglene i den underliggende EU-forordningen om avgifter på flysikringstjenester.²

Den grensedragningen som er nevnt i bokstav b) er tema i et eget notat som for tiden er på høring³ med frist 26. april. Den grensedragningen er ikke tema i dette høringsnotatet, men vil indirekte kunne ha en viss, men nokså marginal betydning.

4. Noen andre mindre endringer

Avinor har bedt departementet endre noen andre bestemmelser i forskrift 17. desember 2014 nr. 1802 om lufthavnavgifter med det samme. Dette gjelder særlig reguleringen av hvilke tekniske formater brukerne av lufthavnene skal benytte seg av når de rapporterer opplysninger til Avinor. Målet er å åpne for en utfasing av formatet DTS. Se forslaget til endringer i §§ 21, 42 og 43, og merknadene til disse.

5. Nærmere om utkastet til forskriftsendringer

Avinor AS er i utgangspunktet en sivil tjenesteyter. Men også sivile tjenesteytere kan ha plikt til å yte tjenester til militære brukere. Av vedtektene til Avinor AS følger det at selskapet skal "drive og utvikle en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær luftfart". Samferdsels-

² Forordning (EU) nr. 391/2013 om avgifter på flysikringstjenester:
<https://lovdata.no/pro/#document/NLX3/eu/32013r0391>

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ny-side/id2629297/>

departementet mener derfor at det både er mulig og hensiktsmessig å ha felles regelverk for sivil og militær avgiftsbetaling. Regjeringsbeslutningen tilsier også at det er en naturlig løsning.

Regelteknisk er det trolig enklest å beholde dagens forskrifter om betaling av avgifter for bruk av lufthavn- og flysikringstjenester, men å oppheve de eksisterende unntakene for militær bruk. Likevel kan det være behov for visse unntak fra full likebehandling av sivil og militær bruk. Vi kommer tilbake til disse nedenfor.

Noen forskjeller vil skyldes at sivil og militær bruk ikke er lik. F.eks. innebærer ikke militære flygninger transport av passasjerer og gods i samme grad som sivil luftfart. Når menneskene om bord i militære fartøyer ikke bruker de vanlige terminalbygningene, er det heller ikke grunnlag for å kreve inn *passasjeravgift* og avgift for *sikkerhetskontroll*. Men dersom passasjerer som har flydd med militære flygninger faktisk bruker de vanlige sivile terminalanleggene, bør utgangspunktet være at det skal betales avgift for disse på samme måte som for passasjerer om bord på sivile flygninger.

Den viktige av lufthavnavgiftene vil være *startavgiften* som går til finansiering av rullebaner, taksebaner, parkeringsplasser og andre fellesanlegg og- tjenester på flysiden av lufthavnene.

Regjeringens beslutning innebærer at militær bruk skal nyte godt av subsidier fra Avinors kommersielle inntekter på samme måte som sivil luftfart. Samtidig må det trekkes en grense mellom de tjenestene som overhode skal finansieres ved hjelp av avgifter, og de som ikke skal det. Slik har det vært innen sivil luftfart til nå, og slik vil det fortsatt være når den militære bruken skal løftes inn under det samme regimet. De tjenestene som skal avgiftsfinansieres, må finansieres i henhold til særskilt avtale. Utfordringen ligger i å trekke grensen mellom de tjenestene som utgjør "standardtjenestene" på en flyplass, og de som ikke gjør det. Denne grensen vil variere fra flyplass til flyplass. Prinsippet om at innholdet i standardtjenestene varierer mellom flyplassene i Avinor-nettverket – selv om avgiften i utgangspunktet er de samme på alle flyplassene – har vært sånn til nå, og vil fortsatt være slik.

6. Merknader til endringer i forskrift 14. desember 2014 nr. 1802 om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS

Merknad til § 2

I § 2 annet ledd er det i dag en gal henvisning til § 36. Riktig henvisning skal være til § 39. Dette er foreslått rettet.

Merknader til § 3

Gjeldende § 3 innledes med to bestemmelser som fritar militære flygninger i vid forstand fra plikt til å betale avgift: Nr. 1 fritar flygninger utført med luftfartøy med militært registreringsmerke. Nr. 2 fritar flygninger når det følger av avtale mellom Avinor og Forsvaret at de skal være fritatt.

Begge disse bestemmelsene foreslås opphevet. Dette er ment å ha følgende konsekvenser:

- a) Flygninger utført med luftfartøy med militært registreringsmerke blir avgiftspliktige, med mindre de faller inn under noen av de andre unntakene i § 3.
- b) Flygninger som benytter militært kallesignal vil være avgiftspliktige selv om de ikke omfattes av bokstav a) – med mindre de faller inn under noen av de andre unntakene i § 3.
- c) Flygninger utført av sivilt fartøy som er chartret av Forsvaret er avgiftspliktig, og avgiftsplikten påligger den sivile operatøren. Se mer om dette i merknadene til nytt § 16 annet ledd.
- d) Flygninger utført med utenlandsk militært fartøy er avgiftspliktig – uansett hva som er avtalt overfor den andre staten – med mindre noen av de andre unntakene i § 3 kommer til anvendelse.

Selv om militære flygninger som generell regel skal være omfattet av forskriftens bestemmelser, er det i § 3 nr. 5 foreslått at militær trafikk fra lufthavnene på Andøya og Bardufoss skal være unntatt. Begrunnelsen for det er at disse to lufthavnene er så preget av militær aktivitet at det passer dårlig å se på Forsvaret som en av flere brukere. I stedet bør mellomværendet mellom Avinor og Forsvaret inntil videre forbli regulert av avtaleverket dem imellom.

Merknader til § 4

Paragrafen har fått tilføyd nye nr. 8 og 9.

I § 4 nr. 8 er begrepet "Avgiftspliktige" definert. Så lenge forskriften har vært en forskrift om sivil luftfart har det som klar hovedregel vært mulig benytte betegnelsen (begrepet) "flyselskapene" om de som har plikt til å betale avgift, uten noen definisjon. Se for øvrig sammenhengen med § 16 der selve plikten til å betale er behandlet. Når militære flygninger skal innlemmes i forskriften er ikke lenger "flyselskapene" en dekkende terminologi. Departementet har vurdert om "Operatører" kunne brukes, men har kommet til at det oppleves litt anstrengt å benytte dette om Forsvaret, men har valgt å bruke det som en del av selve definisjonen.

I § 4 nr. 9 er begrepet "Militær trafikk" definert. Dette begrepet brukes i § 19 nr. 2, i overskriften til § 23 og i § 23 nr. 2. Uttrykket "militær flygnings art" vil typisk referere til flygning der det benyttes militært kallesignal. Det finnes flere typer av militære kallesignaler som alle i utgangspunktet er omfattet. Begrepet er ikke i seg selv avgjørende for om flygningen er avgiftspliktig. For å avgjøre det må bruken av begrepet sammenholdes blant annet med det som er sagt i merknadene til § 3 og § 16.

Merknader til § 10

I § 10 annet ledd er ordet "flyselskapene" foreslått byttet ut med "lufthavnene". Denne endringen skal rette opp en ren feilskrift i den opprinnelige versjonen av forskriften, og har ingen sammenheng med at militære flygninger innlemmes i forskriften. I samme ledd er også uttrykket "begge parter" foreslått byttet ut med "partenes". Det er ikke tilsiktet noen realitetsendring, men den nye ordlyden reflekterer på en bedre måte at Avinor kan stå overfor flere interessegrupper som ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser. I slike tilfeller må alles synspunkter tillegges vekt.

Merknader til §§ 13, 13 a og 14 a

§ 13 er i dag en bestemmelse om at det – som et generelt prinsipp – er tillatt at Avinor innkrever samme avgift for tjenester som ikke har lik standard. Dette utledes av prinsippet om at alle kjernetjenestene i nettverket er samfinansiert selv om stykkkostnaden variere mye mellom lufthavnene, og at kommersielle inntekter brukes til å finansiere tjenestene. Samlet gjør dette at det ikke er noen sammenheng mellom kostnadene for den enkelte tjenesten og avgiftene.

Denne ordningen har vært lagt til grunn i sivil sektor i langt tid. Når militære flygninger skal innlemmes i avgiftssystemet er det nødvendig å tenke gjennom hva dette innebærer, for på enkelte punkter vil Forsvarets behov avvike klart fra den typiske sivile bruken.

I forskriftsforslaget er det foreslått en ny § 14 a som skal erstatte § 13 og i tillegg bidra til å klargjøre noen beslektede problemstillinger som ikke er eksplisitt omtalt i gjeldende forskrift. I tillegg foreslår vi at gjeldende § 13 a blir omnummerert til ny § 13, siden det paragrafnummeret blir "ledig" med opphevelsen av dagens § 13. § 14 a er plassert i kapittel 4 fordi den omhandler generelle prinsipper for avgiftsfastsetting. Den teksten som er flyttet fra gjeldende § 13 hører også naturlig hjemme i denne systematikken.

§ 14 a første ledd har grovt sett to formål: For det første slår bestemmelsen fast at det er Avinor som bestemmer hvilke tjenester som skal tilbys som vanlige tjenester på de enkelte lufthavnene i selskapets nettverk. Disse benevnes som "standardytelser", og tilsvarer det som teknisk sett regnes som "lufthavntjenester" etter § 2 annet ledd. Brukerne av flyplassen skal selvsagt tas med på råd om hvilket innhold disse tjenestene bør ha i medhold av de øvrige bestemmelsene i forskriften, men til syvende og sist må noen ha det siste ordet dersom det ikke oppnås enighet – og det er Avinor. Slik er det i praksis i dag også. Bestemmelsen innebærer ingen realitetsendring.

For det andre trekker første ledd grensen mellom de kostnadene som skal inngå i kostnadsbasen for avgiftsberegningen og de som ikke skal det. Det er standardytelsene som inngår i kostnadsbasen for avgiftsberegningen. Kostnadene for de tjenestene som ikke inngår i standardytelsene må finansieres særskilt, og omhandles i § 39. Den sistnevnte bestemmelsens formål er kun å slå fast at disse "andre" tjenestene ikke skal subsidieres av de avgiftsfinansierte standardytelsene. Grunnlaget for finansieringen av disse andre tjenestene vil være avtale, og det vederlaget som er fastsatt i avtale.

Annet ledd første punktum tilsvarer i realiteten § 13 i gjeldende forskrift, men bestemmelsen omhandler forholdet til avgiftsfastsettingen på en mer presis måte. Det vises til det som er sagt i første avsnitt ovenfor. Ordet standardytelse er introdusert i første ledd, og skal forstås slik det er brukt der. *Annet ledd annet punktum* er formelt sett nytt, men må antas å være gjeldende rett allerede i dag. Departementet ser på bestemmelsen som et spesielt utslag av det generelle likebehandlingsprinsippet som i dag følger av § 13 a (ny § 13), og som har sin basis i den underliggende artikkel 3 og artikkel 10 i lufthavnavgiftsdirektivet⁴. Bestemmelsen slår fast hva som skal regnes som saklig forskjellsbehandling ved knapphet – typisk av plass eller kapasitet. Det samme prinsippet er lagt til grunn i markedet for lufthavnrelaterte tjenester (ground handling).

Tredje ledd tar opp tråden fra første ledd *siste punktum*. Første ledd er formulert som et generelt prinsipp, der det ikke skilles mellom de enkelte brukerne. Tredje ledd tar utgangspunkt i den situasjonen at en enkelt brukers behov går ut over de som dekkes ved hjelp av standardytelsene. Siden det følger av første ledd at brukerne av standardytelsene ikke kan forvente at alle mottar helt like ytelser, innebærer begrepen "tilleggsytelse" i tredje ledd at disse tjenestene, og de kostnadene som er knyttet til dem, må skilles fra standardytelsene på en annen og mer kvalifisert måte. Departementet har likevel unnlatt å skrive et uttrykkelig vesentlighetskriterium inn i teksten.

Eksempler på tjenester som er å regne som tilleggstjenester for sivile brukere er fast-track-ordninger og lounges for passasjerer som benytter bestemte flyselskaper/allianser. Fast-track er eksempel på en tjeneste som fyller samme grunnleggende funksjon som den ordinære sikkerhetskontrollen, men som likevel er en tilleggstjeneste som skal finansieres etter særskilt avtale som nevnt i § 39. Disse grensedragningene vil måtte bygge dels på faste praksiser og dels på forhandlinger mellom Avinor og brukerne av lufthavnen. I dette ligger det også at Avinor må utarbeide dokumentasjon for kostnadsgrensene på et fornuftig nivå, jf. kravet i § 9. Trolig vil det ofte være mer fornuftig at kravene til dokumentasjon presiseres og avtales særskilt i de avtalene som er forutsatt for tilleggstjenestene enn at Avinor uoppfordret skal legge dem frem i medhold av § 9. I så fall risikerer en at summen av alle brukernes ønsker om informasjon blir u håndterlig, og at en mister oppmerksomheten på gjennomgående svakheter og forbedringsmuligheter.

Tredje ledd siste setning innebærer at prinsippet gjelder begge veier; når Avinor ønsker å effektivisere sin drift ved å endre på standardytelsene vil en bruker som har behov som ikke er mulig å forene med denne omleggingen måtte bære de kostnadene som ikke blir spart ved at standardytelsene forblir uendret. Dette er en form for symmetri. Den som til enhver tid har avvikende behov har den kostnadmessige risikoen forbundet med avviket.

⁴ Direktiv 2009/12 av 11. mars 2009 om lufthavnavgifter

Merknader til § 19

§ 19 nr. 2 har fått tilføyd et nytt annet punktum. Bestemmelsen har som bakteppe at passasjerer om bord på militær trafikk ikke nødvendigvis bruker de ordinære sivile terminalanleggene. Dersom de bruker den sivile terminalen skal det betales passasjeravgift for dem på samme måte som sivile passasjerer. Dette har også som indirekte virkning at det skal betales sikkerhetsavgift for disse passasjerene. Det følger av henvisningen fra § 34 til § 19, og det at passasjerene på den militære flygningen i dette tilfellet er å regne som "avgiftspliktige passasjerer".

Bestemmelsen i § 19 nr. 6 har fått en tilføyelse som er ment å klargjøre at det ikke skal betales passasjeravgift for piloter og eventuelt annet personell som har tjenestemessige oppgaver ved utførelsen av militære flygninger. Denne tilføyelsen gjør det klart at både sivilt og militært crew skal være fritatt. I tillegg innebærer annet punktum at soldater og befal som bare transporteres på militær flygning, og som ikke har noen flyoperativ rolle under den aktuelle flygningen, er avgiftspliktige. Sivilt crew som er om bord i eget flyselskaps fartøy under såkalt "ferrying" er fremdeles fritatt fra avgiftsplikt i medhold av hovedregelen i første punktum fordi de reiser i "tjenesteøyemed".

Merknad til kapittel 8 - § 39

Kapittel 8 inneholder bare § 39. Den nye overskriften har kun som formål å gjøre overskriften mer presis og informativ. Det samme gjelder for overskriften til § 39. Det er ikke tilsiktet noen realitetsendring av denne justeringen isolert sett. Se ellers merknadene til § 14 a.

Generelle merknader til kapittel 10

Kapittel 10 er skrevet noe om – blant annet for å samle stoff som er litt spredt i dagens forskrift. Den viktigste redigeringsmessige endringen er at innholdet i gjeldende § 21 er flyttet til kapittel 10. Departementet ser ingen god grunn til at det som i dag er omhandlet i § 21 skal være plassert i kapittel 5, når en liknende bestemmelse som omhandler startavgiften – nemlig § 41 – er plassert i kapittel 10, under den generelle overskriften "Opplysningsplikt".

Utkastet til et nytt kapittel 10 innledes med en generell § 41 om at Avinor kan kreve de opplysningene selskapet trenger for å kunne fakturere i henhold til de øvrige materielle bestemmelsene i loven. De øvrige bestemmelsene i kapittelet kan på et vis ses på som konkretiseringer av denne generelle bestemmelsen. Departementet mener likevel at kravet til klarhet tilsier at disse øvrige bestemmelsene likevel er med.

Deretter følger §§ 41 a og 41 b om opplysninger som skal brukes som grunnlag for henholdsvis beregning av startavgiften og passasjer-/sikkerhetsavgiften. Det første krever opplysninger om luftfartøyenes vekt, og det andre krever opplysninger om passasjerene.

Det er viktig å merke seg at disse paragrafene blir supplert av de mer generelt formulerte kravene og betingelsene i utkastet til § 43 – som altså er felles for alle de tre viktige avgiftene – start-, passasjer- og sikkerhetsavgiften (§§ 41 a og 41 b).

Utkastet til § 42 inneholder litt av gjeldende § 42 og litt av gjeldende § 43. §§ 44 til 47 i gjeldende forskrift er beholdt uendret.

Den eneste vesentlige realitetsendringen som er tilsiktet i de nye bestemmelsene er å åpne for nye rapporteringsformater. Avinor ser for seg at DTS-formatet vil gå ut av bruk. Etter det departementet forstår vil enkeltselskaper ønske å benytte andre formater allerede om kort tid. Da er det viktig at forskriftsverket ikke står i veien for det. I utkastet til § 43 bokstav b) er det åpnet for at Avinor fritt kan åpne for bruk av andre formater. Departementet legger til grunn at Avinor selv ser seg tjent med å tilby formater som brukerne ønsker å benytte seg av. Men det foreslåtte systemet innebærer at Avinor har siste ord når det gjelder brukt av formater.

Når en ser bort fra denne siste endringen, kan flyselskapene og andre brukere legge til grunn at forskriften ikke vil stå i veien for den praksisen som har vært fulgt til nå. Hvorvidt Avinor selv ønsker å endre på sin praksis innenfor disse rammene, er en annen sak.

7. Merknader til endringer i forskrift 19. desember 2014 nr. 1847 om avgifter på flysikringstjenester

Merknader til § 4

Grunnlaget for det gjeldende fritaket for militære flygninger fremgår av § 4 nr. 1 i forskriften om avgift på flysikringstjenester. Utkastet innebærer at denne bestemmelsen oppheves. De etterfølgende numrene blir tilsvarende justert. Den rettslige friheten til å gjøre dette fremgår forutsetningsvis av artikkel 10 nr. 2 bokstav (a) i forordningen om avgifter på flysikrings-tjenester. De viktigste konsekvensene av at § 4 nr. 1 oppheves er allerede beskrevet under punkt 3 i dette notatet.

Departementet har vurdert om den foreslåtte endringen tilsier endringer også i avgifts-forskriften § 4 annet ledd, men har kommet til at det ikke vil foreslå det. Opphevelsen av § 4 nr. 1 innebærer at størrelsen på den kostnaden som er unntatt fra avgiftsplikt reduseres. Det har som konsekvens at den kostnaden som i kraft av § 4 annet ledd skal dekkes av Avinor AS (og ikke de øvrige brukerne av tjenestene) reduseres. De fritakene som er en konsekvens av de øvrige unntakene i § 4 første ledd (gjeldende nr. 2 til 6) videreføres.

8. Virkningstidspunkt

Departementet går inn for at endringene legges til grunn for avgiftene fra 1. januar 2020.

Det innebærer at de må legges til grunn for avgiftsfastsettingsprosessen for lufthavnavgiften gjennom 2019. Dermed blir det mulig å anvende kravene til blant annet dokumentasjon i konsultasjonsprosessen våren og sommeren 2019.

For underveisavgiftens del gjør ikraftttredelse 1. januar 2020 det mulig å legge de endrede forutsetningene til grunn for arbeidet med en ny ytelsesplan for referanseperiode 3 i ytelsessystemet gjennom 2019.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av de foreslåtte forskriftene blir ikke *bestemt* med bindende virkning i dette høringsnotatet. De endelige økonomiske konsekvensene bestemmes av at de anvendes på den faktiske trafikken. Det er opp til Luftfartstilsynet som generell tilsynsmyndighet for forskriften å påse at den etterleves. Dette gjelder likt for sivile og militære brukere, siden Avinor er en sivil tjenesteyter. Se forskriften § 5 (generell myndighet) og § 10 om den endelige godkjenningen av de avgiftssatsene innenfor de rammene som følger av forskriftens beregningsbestemmelser og Samferdselsdepartementets rammevedtak fastsatt i medhold av § 17.

Underveisavgiften

De flysikringskostnadene som er knyttet til Forsvarets aktivitet består av to komponenter: For det *første* er Forsvaret bruker av underveistjenester som ytes av Avinor Flysikring AS ved flygninger som tar av fra Avinors lufthavner ("flygninger fra A til B"). For det *andre* har Avinor Flysikring AS kostnader knyttet til det å holde sivile og militære fly adskilt i tilknytning til militære øvelsesrom og militære øvelser. Denne kostnaden har til nå ikke vært belastet Forsvaret. Fordi den heller ikke har vært innlemmet i kostnadsbasen for de "sivile" flysikringsavgiftene, har den i praksis vært dekket av de kommersielle inntektene til Avinor AS. Dette har i sin tur hatt som konsekvens at det beløpet som skal brukes til å subsidiere det som til nå har vært sivile lufthavnavgifter har blitt redusert, og at startavgiften har steget tilsvarende.

Så lenge staten ikke dekker disse adskillelseskostnadene utgjør det hele, etter den endringen som nå foreslås, et nullsumspill – der sivile og militære brukere til sammen må dekke Avinorkonsernet samlede kostnader. Da må det være riktigst å legge adskillelseskostnadene inn i kostnadsbasen for underveistjenestene.

Samlet sett fører dette til at kostnader på 39,3 millioner kroner tilføyes det som fra nå vil være en felles sivil-militær kostnadsbase for beregning av underveisavgiften. Enhetssatsen for underveisavgiften vil stige fra 412,69 NOK (43,86 EUR) til 436,91 NOK (45,45 EUR) – en økning på 3,6 prosent. Vi gjør imidlertid oppmerksom på det høringsforslaget som er omtalt i fotnote 3, og som det ikke er tatt høyde for i disse tallene.

Den samlede økningen vil fordele seg med 32 millioner kroner på sivile brukere og 7,3 millioner kroner på militær trafikk. Etter det departementet forstår betaler Forsvaret allerede om lag 7 millioner kroner til Avinor for underveistjenester basert på en forståelse, slik at økningen blir på bare 0,3 millioner kroner. Den beskjedne økningen skyldes at den militære trafikks andel av det totale trafikkvolumet er liten.

Terminalavgiften

Forsvaret har til nå betalt et samlet beløp til dekning av de kostnadene som på sivil side inngår i beregningsgrunnlaget for både start- og terminalavgiften. Når beregningsreglene fra sivil sektor skal anvendes, må disse kostnadene skilles. Men for at Forsvaret skal lettere skal kunne danne seg et bilde av totalkostnaden nevner vi likevel at foreløpige beregninger tyder på samlet start- og terminalavgift vil bli om lag 17,8 millioner kroner for Forsvaret. Av disse vil terminavgiften beløpe seg til om lag 6,8 millioner kroner. Se mer om startavgiften nedenfor.

Lufthavnavgifter

Gitt det som er sagt om sammenhengene mellom underveisavgiften og lufthavnavgiftene ovenfor, vil den generelle satsen på startavgiften kunne synke med om lag 2 kroner – fra 62 kroner i 2019 til 60 kroner. Satsen er i 2019 62 kroner - uavhengig av innlemmelsen av militær trafikk. Vi gjør imidlertid oppmerksom på det høringsforslaget som er omtalt i fotnote 3, og som det ikke er tatt høyde for i disse tallene.

Endringen innebærer ikke at det legges nye kostnader inn i kostnadsbasen for startavgiften som følge av at de militære flygningene innlemmes. Den eksisterende totalkostnaden blir bare fordelt på flere flyginger.

Departementet legger heller ikke til grunn at Forsvaret vil betale passasjeravgift. Men dette skal ikke forstås som et prinsipielt standpunkt, bare som en grov henvisning til den praksisen som følges i dag.

Som det fremgår av merknadene til ny § 3 nr. 5 i lufthavnavgiftsforskriften er militær bruk av Andøya og Bardufoss lufthavn ikke foreslått innlemmet i forskriftens virkeområde.

Disse forutsetningene – og trafikk tall for 2017 – tilsier at Forsvaret må betale om lag 11 millioner kroner i startavgift. Denne fordeler seg med 3,8 millioner kroner på de fire største lufthavnene, med 5,5 millioner kroner på Bodø, Haugesund og Kristiansand til sammen, og med 1,7 millioner kroner på de øvrige lufthavnene.

Med hilsen

Øyvind Ek (e.f.)
avdelingsdirektør

Morten Foss
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg: To forskrifter med endringsforslag

Adresseliste

Airlift AS
Avinor AS
Avinor Flysikring AS
Ben Air AS
Board of Airlines Representatives in
Norway - BARIN
Bristow Norway AS
CHC HELIKOPTER SERVICE AS
Danish Air Transport
European Helicopter Center AS
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Hesnes Air AS
Hovedorganisasjonen Virke
Ikaros ANS
Klima- og miljødepartementet
Konkurransetilsynet
Landsorganisasjonen i Norge
Luftfartens funksjonærforening
Luftfartstilsynet
Luftfartstilsynet
NHO Luftfart
NHO Luftfart
Norges Luftsportforbund
Norsk Flygelederforening
Norsk Luftambulans AS
North Flying A/S
Norwegian Air Shuttle ASA
Notodden Lufthavn AS
Rørosfly
Scandinavian Airlines Norge AS
SUN-AIR of Scandinavia A/S
Sundt Air AS
Sunnhordland Lufthavn AS
Toll- og avgiftsdirektoratet
TORP Sandefjord Lufthavn AS
Widerøes Flyveselskap AS