

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Vår dato 2. juli 2019  
Deres dato 8. april 2019  
Vår referanse tl  
Deres referanse 16/1058-

## **HØRING – ENDRING AV TO FORSKRIFTER SOM PÅLEGGER FORSVARET Å BETALE AVGIFTER FOR BRUK AV TJENESTER YTT AV AVINOR AS OG AVINOR FLYSIKRING AS**

### *Innledning*

NHO Luftfart viser til høringsbrev av 8. april 2019 vedrørende ovenstående.

Denne saken har en lang forhistorie og vi ønsker å fremlegge noen synspunkter både knyttet til selve prosessen og de konkrete forslagene til forskriftsendringer. Det vises ellers til våre brev av 1. september 2017, 18. desember 2017, 30. august 2018 og 15. februar 2019 til Samferdsels- og Forsvarsdepartementet, som alle er ubesvart.

### *Tidligere prosess*

NHO Luftfart har gjennom mange år argumentert for at Forsvaret skal dekke de faktiske kostnader denne virksomheten påfører Avinor ved å yte lufthavn- og flysikringstjenester. Etter at Luftfartsverket ble omdannet til et statlig selskap i 2003, Avinor AS, var intensjonen at Forsvaret skulle dekke sin forholdsmessige andel av kostnadene gjennom et avtaleverk mellom partene. Med kontinuerlig omstilling og endring i aktivitetsfordelingen mellom partene ble det mer og mer behov for å klargjøre prinsippene for regulering av forholdet mellom sivil og militær aktivitet. Den norske luftfartsbransjen var derfor meget fornøyd da regjeringen etter mange år la frem for Stortinget et grunnleggende prinsipp om at Forsvaret skal dekke alle kostnader som påføres Avinor som følge av sin aktivitet. I Meld. St. 30 (2016-2017) sies det at "*regjeringa legg til grunn at Forsvaret skal betale Avinor for de kostnadene selskapet blir påført ved å yte lufthavn- og flysikringstjenester til Forsvaret*". Det slås her fast et prinsipp som etter vår mening etter ordlyden i stortingsmeldingen er helt klart. Forsvaret skal dekke de faktiske og fullstendige kostnadene som påføres Avinor ved sin aktivitet. Stortinget har sluttet seg til regjeringen forslag, jf Innst. 430 S (2016-2017).

Samferdselsdepartementet har selv i høringsbrev av 2. august 2016 drøftet forutsetningene for kostnadsdeling mellom Avinor og Forsvaret. Det slås fast at det er et grunnprinsipp at kostnadene skal fullfordeles og departementet legger til grunn at den militære bruken ikke skal subsidieres med kommersielle inntekter. Dette er også i henhold til prinsippene fastslått i Samarbeidsavtalen mellom Avinor og Forsvaret inngått i februar 2011, men som ikke ble fulgt opp med forskriftsregulering i etterkant.

NHO Luftfart er derfor helt uenig i det forslaget til forskriftsregulering som nå er sendt på høring, og som i våre øyne er i strid med Stortingets vedtak i behandlingen av Meld. St. 30 (2016-2017), jf Innst.430 S (2016-2017). Meldingen ble behandlet i Stortinget våren 2017, og først mer enn to år senere blir saken fulgt opp gjennom denne høringen. Departementet sier blant annet i høringsbrevet: "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 legge til rette for en hensiktsmessig sivil luftfart". Bransjen er meget overrasket over dette siden Stortinget allerede i 2017 har slått fast hvilket prinsipp som skal gjelde for kostnadsfordelingen mellom Avinor og Forsvaret, jf ovenfor. Videre sies det i høringsbrevet at "Regjeringens beslutning innebærer at militær bruk skal nyte godt av subsidier fra Avinors kommersielle inntekter på samme måte som sivil luftfart". Etter vår vurdering betyr dette at Samferdselsdepartementet har lagt til grunn et prinsipp for kostnadsfordeling mellom Avinor og Forsvaret som strider med Stortingets vedtak.

#### *Økonomiske konsekvenser av forslaget*

Slik vi forstår forslaget til endring av de to forskriftene betyr dette at Forsvaret skal betale avgifter til Avinor basert på avgifts regimet for sivil luftfart. Det sivile avgifts regimet er basert på det såkalte "singel till" prinsippet, som betyr at start-, passasjer- og tårnavgiften (TNC) blir avregnet mot de kommersielle inntekter som genereres av flyselskapenes virksomhet på lufthavnene. Øvrige lufthavnavgifter, security og underveisavgiften, er direkte kostnads basert. De kommersielle inntektene, så som tax free salg, parkering, salg av mat mv., blir skapt av virksomheten til de sivile passasjerflyselskapene, ikke av Forsvarets aktivitet. I praksis betyr forslaget at Forsvaret da subsidieres av slike kommersielle inntekter, noe som da tilsvarende vil øke kostnadene for de sivile flyselskapene. Dette bekreftes av departementet selv i høringsbrevet, jf ovenfor. Slik vi forstår de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget betyr dette samlet sett at Forsvaret i praksis vil ha omtrent samme kostnadsdekning som i dag. Ifølge de kalkyler bransjen er forelagt fra Avinor, blant annet i forbindelse med avgifts konsultasjonene, betyr dette en underdekning på ca. 54 millioner kroner årlig. NHO Luftfart mener det er uakseptabelt å videreføre en ordning som i praksis betyr at sivil luftfartsvirksomhet subsidierer Forsvaret.

#### *Konkrete kommentarer*

Vi vil bemerke noen konkrete forhold som vi ber departementet vurdere nærmere.

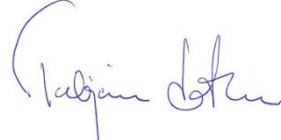
- i) I forskriftsutkastet om avgift på flysikringstjenester er det i § 4 nr. 3 opprettholdt et avgiftsfritak for rundflyginger slik regulert i avgifts forordningen. Svært mye av Forsvarets virksomhet er flygninger med samme start- og endepunkt, og vi legger til grunn at slik virksomhet må fanges opp av avgiftssystemet. Ordlyden i § 4 nr. 3 skaper usikkerhet omkring dette, og det bør fremkomme hvordan dette blir ivaretatt.
- ii) Departementet legger opp til at de såkalte adskillelseskostnadene skal legges inn i grunnlaget for underveisavgiften, men at Forsvaret skal betale sin forholdsmessige andel. I henhold til dagens trafikkfordeling betyr dette at Forsvaret i praksis skal betale omtrent like mye som tidligere, men at kostbasen for underveisavgiften øker mot en tilsvarende reduksjon i grunnlaget for beregning av startavgiften (lavere behov for bruk av kommersielle inntekter). Isolert sett betyr dette at kostnadsfordelingen mellom sivil og militær virksomhet blir omtrent som før, men en økt kostnadsbase for underveis tjenesten vil kunne ha en viss trafikkavvisningseffekt. Eventuelt bortfall av overflygningstrafikk vil bety at enhets-raten for underveisavgiften må økes, noe som vil øke kostnaden for de sivile brukerne.

- iii) Vi noterer oss at all militær virksomhet skal betale avgifter etter sivile satser, inkludert utenlandsk militær virksomhet. Vi legger til grunn at det etableres et system for registrering av slik aktivitet og at nødvendige data for beregning av avgifter blir tilrettelagt på en håndterbar måte.
- iv) Vi vil bemerke at departementets forslag betyr at militær virksomhet vil få en rabatt på 30% på start- og tårnavgiften når man opererer på en rekke regionale flyplasser. Motivet for en slik differensiert avgift er å opprettholde et godt og stabilt flyrutetilbud i områder med et svakt trafikkgrunnlag. Vi kan ikke se at dette hensynet skal komme til anvendelse for Forsvaret, og vi anmoder om at rabattene ikke anvendes på militær aktivitet, og at overføringen fra sivil til militær virksomhet således kan reduseres noe.
- v) Vi registrerer at det foreslås at Andøya og Bardufoss skal være unntatt fra forskriftens bestemmelser. Med det omfanget den militære aktiviteten har i dag er dette en naturlig løsning. I den grad ansvaret for disse lufthavnene overføres til Avinor forutsetter vi at infrastrukturen på disse to lufthavnene tilpasses omfang og behov for sivil virksomhet. Dette betyr en betydelig nedskalering av rullebanesystemer og øvrige anlegg.

NHO Luftfart vil avslutningsvis minne Samferdselsdepartementet om at den sivile luftfarten er konkurranseutsatt med tøff konkurranse også mot andre transportmidler. Luftfarten finansierer all infrastruktur gjennom avgifter og kommersiell inntjening skapt av egen virksomhet, og betaler for eksterne miljøkostnader. Luftfartssektoren er tungt skatte- og avgiftsbelagt, og kan ikke i tillegg belastes med kostnader knyttet til Forsvarets virksomhet.

Vi imøteser departementets oppfølging, og står gjerne til tjeneste med ytterligere informasjon dersom ønskelig.

Med hilsen  
NHO Luftfart



Torbjørn Lothe  
Administrerende direktør

Kopi: Forsvarsdepartementet