

Iflg. høringsliste

Deres ref

Vår ref
13/839-

Dato
4. november 2014

**HØRING - GJENNOMFØRING I NORSK RETT AV KOMMISJONSFORORDNING
(EU) NR. 391/2013 (FLYSIKRINGSavgifter for underveis- og
terminalfasen)**

1. BAKGRUNN

Norge har implementert lovgivningen for Single European Sky fra 2004 og er i ferd med formelt å implementere endringene i lovgivningen fra 2009 (SES II) – deriblant en rekke avledede rettsakter av den typen som dette høringsnotatet handler om. Endringen i Single European Sky-lovgivningen fra 2009 er allerede innlemmet i EØS-avtalen med reservasjon for Stortingets samtykke. Forutsatt Stortingets samtykke høsten 2014 legges grunnlaget for formell ikrafttredelse fra 1. januar 2015.

De overordnede målene for Single European Sky tar sikte på å oppnå betydelige effekter for statenes forvaltning av det felles luftrommet. Initiativet fra EU legger grunnlaget for den antatte veksten i lufttrafikken med fokus på effektivisering og bærekraftig utvikling. Initiativet har uttalte målsettinger om å realisere en økning i sikkerhetsnivået med en faktor på 10, halvere kostnadene ved lufttrafikkstyringen, redusere miljøbelastningene med 10 prosent, samt muliggjøre dobling av trafikkavviklingskapasiteten/ redusere forsinkelser.

Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet gjennomfører parallelle høringer i løpet av høsten for å få på plass alle lovgivningselementene som er hjemlet i Single European Sky-lovgivningen fra 2009, og som har måttet avvente formell gjennomføring i påvente av avsluttet EØS-prosess. Norge har langt på vei forskuttet gjennomføring på sentrale områder i forståelse med Avinor AS, Meteorologisk institutt og representanter for luftromsbrukerne. Særlig viktig er arbeidet med en ytelsesplan for det som kalles referanseperiode 2 i

ytelsesstyringsregimet. Samferdselsdepartementet har som målsetting samlet ikrafttredelse for hele ”pakken” fra 1. januar 2015.

Avgiftsordningen for flysikringstjenester har i forbindelse med implementering av Single European Sky gjennomgått store endringer. I 2006 vedtok EU kommisjonsforordning (EF) nr. 1794/2006 som fastsatte felles regler for hvilke kostnader som skal inngå i grunnlaget for de flysikringsavgiftene flyselskapene betaler. Reglene innebar videreføring og mindre bearbeiding av regler håndhevd av Eurocontrol for underveisfasen (*Eurocontrol Route Charges System*), i tillegg til å fastsette regler for terminalfasen. Forordningen påla samtidig tilsynsmyndighetene å føre kontroll med de faktiske kostnadene som leverandørene av flysikringstjenestene oppgav som grunnlag for fastsettingen av underveis- og terminalavgiften. Forordningen videreførte prinsippet om full dekning av faktiske kostnader. Det ble ikke stilt krav til effektivitet, og tjenesteyterne kunne kreve alle påløpte kostnader dekket selv om de ble høyere enn forventet da avgiftene ble bestemt. På den andre side var det en tilsvarende forpliktelse til å tilbakebetale til luftromsbrukerne dersom kostnadene viste seg å bli lavere enn forutsatt. I dette systemet lå det ingen insentiver til kostnadseffektivisering.

I 2010 vedtok EU en endring av avgiftsregelverket ved kommisjonsforordning (EU) nr. 1191/2010, samtidig med innføringen av ytelsesstyringsregimet for flysikringstjenestene. Det viktigste enkeltgrepet ved denne endringen var, for underveisfasen, å gå bort fra det tidligere system for automatisk etterberegnet '*full cost recovery*' og innføre ordningen med en forhåndsbestemt '*determined cost*'. Dermed ble det strengere kontroll med kostnadsutviklingen for flysikringstjenestene. I tillegg ble det innført risikodeling knyttet til den faktiske trafikkutviklingen gjennom deling av de økonomiske konsekvensene av avviket mellom luftromsbrukere og flysikringstjenesteytere.

Avgiftsregelverket blir i sin helhet erstattet gjennom den nye kommisjonsforordning (EU) nr. 391/2013 med virkning fra 1. januar 2015. Forordningen er et avgjørende supplement til den reviderte ytelsesreguleringen (kommisjonsforordning (EU) nr. 390/2013) for å realisere målene for kostnadseffektivisering. Flysikringstjenester i terminalfasen for flygninger til/fra de største lufthavnene inkluderes i ytelsesstyringsregimet med tilsvarende system for kostnads- og risikodeling.

2. GJELDENDE AVGIFTSMODELL FOR UNDERVEISFASEN

Samferdselsdepartementet har allerede vedtatt en ytelsesplan for 2012-2015 (første referanseperiode (RP1)) i overensstemmelse med kravene i ytelsesforordningen. Tilsvarende vedtok Samferdselsdepartementet 24. juni 2014 ytelsesplan for 2015-19 (RP2) med basis i de nye og endrede reglene for ytelses- og avgiftsregulering fra 2013.

Ytelsesplanen 2015-19 har vært gjenstand for omfattende konsultasjon, både nasjonalt og i NEFAB-regi i mars 2014. Ytelsesplanen er nå til vurdering hos PRB (*Performance Review Body*), og det vil først senere i høst være klart om planen aksepteres eller må endres med virkning også for kostnadene/avgiftene for flysikringstjenestene.

Ytelsesregimet innebærer at *kostnadsansvaret* plasseres hos flysikringstjenesteyter på en slik måte at faktiske kostnader må holdes innenfor rammene fastsatt i ytelsesplanen, for å kunne

dekkes. Ytelsesregimet gir insentiver til kostnadseffektiv drift ved at flysikringstjenesteleverandøren beholder en eventuell positiv differanse mellom fastsatt kostnad og faktisk kostnad ved endelig avregning på slutten av den perioden ytelsesplanen dekker. Eventuelle kostnadsoverskridelser kan altså ikke kreves dekket med unntak for noen klart definerte uforutsette kostnader som er vurdert og funnet å være utenfor kontroll og umulig å håndtere.

I tillegg deles risikoen knyttet til prognosen for *trafikkutviklingen*. Risikodelingen knyttet til trafikkvolumet innebærer å fordele tilleggsinntekter/tap som skyldes avvik mellom faktisk trafikkutvikling og ytelsesplanens trafikkprognose for det enkelte år. Er avviket i trafikkvolum mindre enn $\pm 2\%$, får tjenesteyter 100 % av ekstrainntekten, eventuelt tar han 100 % av tapet. For trafikkavvik mellom $\pm 2\%$ og $\pm 10\%$ deles både ekstrainntekten og tapet med 30 % til tjenesteyter og 70 % til luftromsbrukerne. Ekstrainntekter og inntektstap som skyldes trafikkavvik utover $\pm 10\%$, tilfaller i sin helhet luftromsbrukerne.

Dersom trafikkvolumet endres mer enn $\pm 10\%$ for det enkelte år, kan myndighetene initiere en reformulering av ytelsesplanen, som bygger på de endrede forutsetningene.

Eurocontrol har en sentral rolle i å forestå den praktiske beregning, innkreving og fordeling av avgiftsprovenyet til de enkelte nasjonale flysikringstjenesteleverandørene (*'one bill per flight'*).

3. GJELDENDE AVGIFTSMODELL FOR TERMINALFASEN

Terminalavgiften er betaling for flysikringstjenester som ytes i terminalfasen (til forskjell fra underveisfasen) av en flygning. Avgiften må holdes atskilt fra avgiftsleggingen for bruk av lufthavninfrastrukturen (lufthavnavgiftene).

Gjeldende terminalavgift for flygninger til Avinors lufthavner fastsetter avgiften basert på én avgiftssone som omfatter de samlede kostnader for terminal flysikringstjeneste ved de fire største lufthavnene (Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim) utlignet på den samlede trafikken (*«full cost recovery»*).

Luftromsbrukerne faktureres med utgangspunkt i en formel som basert på luftfartøyenes vekt, regner dette om til tjenesteenheter: $(MTOW/50)^{0,9}$, der MTOW er maksimal avgangsvekt på flyet (*Maximum Take Off Weight*). Tyngre luftfartøy gir flere tjenesteenheter/høyere avgift, og formelen er ment å sikre en rimelig avgiftsfordeling ved at tyngre luftfartøy anses å ha større betalingsevne enn lette, og derfor betaler mer.

Flygninger til de øvrige av Avinors lufthavner betaler avgift etter samme formel og med den sats som er beregnet for avgiftssonen for Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim lufthavn. Dette fører til at avgiftsinntektene for disse lufthavnene bare i liten grad dekker de faktiske kostnadene (underdekningen på om lag 400 mill kr). Den betydelige underdekningen som dermed oppstår, har Avinor AS vært forpliktet til å dekke gjennom overskuddet fra kommersiell virksomhet.

4. YTELSESREGLENE ER IKKE NORSK RETT I DAG

Fordi reglene om SES II generelt ikke er tatt inn i norsk rett ennå, har det heller ikke vært mulig med en formell gjennomføring av kommisjonsforordning (EU) nr. 1191/2010 som endrer kommisjonsforordning (EU) nr. 1794/2006 og som utgjør det avgiftsrettslige grunnlaget for ytelsesstyringsregimet i den første referanseperioden.

Likevel er ytelsesstyringsregimet for det meste allerede gjennomført i Norge i praksis: Ytelsesplanen legges til grunn i samforståelse med Avinor, Meteorologisk institutt og flyselskapene. Derfor beskriver vi i det følgende hva som er nytt med kommisjonsforordning (EU) nr. 391/2013 sammenlignet med avgiftsordningen etter at kommisjonsforordning (EU) nr. 1191/2010 er tatt i bruk (første generasjon av ytelsesstyringsregimet).

5. OVERORDNET OM ENDRINGER FOR UNDERVEISFASEN

Kommisjonsforordning (EU) nr. 391/2013 innebærer ingen vesentlige endringer utover innskjerpingen i transparens og konsultasjon med luftromsbrukerne rundt viktige investeringsbeslutninger, kostnadsdetaljer og kostnadsrapportering. Endringene er allerede forskuttet og reflektert gjennom prosessen med gjennomføring av ytelsesregimet og har resultert i vedtatt ytelsesplan 2015-19.

6. OVERORDNET OM ENDRINGER FOR TERMINALFASEN

Kommisjonsforordning (EU) nr. 391/2013 innebærer at formelen for omregning av trafikken til tjenesteenheter må endres senest fra 1. januar 2015. Eksponenten i formelen settes til 0,7 (fra dagens 0,9). Den nye formelen blir således $(MTOW/50)^{0,7}$. Dette innebærer at avgiftsbyrden forskyves noe fra tyngre til lettere fly (gitt samme totale kostnader).

Flysikringstjenester som ytes i terminalfasen, innlemmes samtidig fullt ut i ytelsesregimet fra 1. januar 2015. Formålet er å oppnå tilsvarende kostnadseffektivisering for flysikringstjenester som ytes i terminalfasen, som de som realiseres for tjenester som ytes underveis.

Kostnadene for flysikringstjenestene utgjøres i hovedsak av flysikringstjenesteyters kostnader (Avinor Flysikring AS) og for en mindre del av kostnadskomponenter som lufthavnen (Avinor AS) har ansvar for (infrastruktur og navigasjonshjelpemidler). I tillegg kommer meteorologiske kostnader og mindre kostnader knyttet til Luftfartstilsynets tilsynsvirksomhet.

For terminal flysikringstjeneste skal det settes nasjonale kostnadseffektiviseringskrav pr. avgiftssone så lenge disse tjenestene ikke er konkurranseutsatt. Avgiftssonene relaterer seg til tjenesteytingen innrettet for trafikken til en eller flere lufthavner. Dette innebærer at trafikktutviklingen og totalkostnadene (og dermed enhetskostnaden) som er bestemmende for terminalavgiften, fremgår av ytelsesplanen (likt som for avgiften for underveisfasen).

Gjennom arbeidet med ytelsesplan 2015-19 har det blitt tatt som utgangspunkt at gjeldende terminalavgiftssone videreføres. Det vil si videreføring av én felles avgiftssone for terminaltjenester for trafikken til Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim lufthavn.

Samferdselsdepartementet foreslår videre langt på vei å videreføre dagens ordning for avgiftssetting for flygninger til alle de øvrige av Avinors lufthavner. Det vil si én felles avgiftssats, men med anvendelse av den nye standardiserte formelen $(MTOW/50)^{0,7}$ for avgiftslegging av den enkelte flygning. Satsen som foreslås, tar utgangspunkt i ønsket om at de regionale flygningene (hovedsakelig Widerøes) samlet sett får noenlunde uendret avgiftsbyrde i forhold til nivået i dag. Dermed foreslås 30% lavere sats for flygninger til alle de øvrige av Avinors lufthavner.

Det er ønskelig å knytte effektiviseringskrav også til tjenesteytingen for terminal flysikringstjeneste ved lufthavnene utenfor anvendelsesområdet for forordning (EU) nr. 391/2013. Departementet foreslår å gjøre dette ved å knytte avgiftsnivået på disse lufthavnene til avgiftsnivået på de fire største, der EU-reglene gjelder. Rent regelteknisk foreslås det ikke å gi forordningen som sådan anvendelse på de mindre lufthavnene, men å lage en rent norsk regel som sier at enhetssatsen og avgiftsberegningen for den enkelte flygning skal være den samme som på de store lufthavnene ($\text{enhetssats} * (MTOW/50)^{0,7}$) og at enhetssatsen skal svinge i takt med det nivået som fastsettes på de store lufthavnene.

Forskriftsutkastet tar ikke stilling til hvordan yteren av terminaltjenestene og den som har ansvaret for å drive lufthavnene, avtaler risikofordelingen seg imellom, dersom disse er to forskjellige juridiske enheter.

7. KOMMENTARER TIL KOMMISJONSFORORDNING (EU) NR. 391/2013

Nedenfor knyttes bare noen mindre kommentarer til de enkelte artiklene i kommisjonsforordning (EU) nr. 391/2013 som blir en integrert del av forskriften. Der forordningen gir foranledning til å presisere om Samferdselsdepartementet eller Luftfartstilsynet skal være ansvarlig på nasjonalt nivå, kommenteres dette.

Artikkel 1 – Subject matter and scope

Samlet sett følger det betydelige forpliktelser for flysikringsvirksomheten av å være inkludert i ytelsesregimet. Dette forsvares for lufthavner over en bestemt størrelse. Lovgivningen skiller derfor mellom de største og de noe mindre lufthavnene. For lufthavner med trafikk over 225 000 IFR-flybevegelser¹ pr. år er det full anvendelse av lovgivningen, inklusive anvendelse av risikodelingsmekanismen for trafikkvolumet (slik det allerede er for underveisfasen). Oslo lufthavn har i størrelsesorden 235 000 IFR-flybeveglser, og er den eneste norske lufthavnen der lovgivningen må anvendes i sin helhet.

Lufthavner med trafikk mellom 70 000 IFR-flybevegelser og 225 000 IFR-flybevegelser faller også inn under anvendelsesområdet for lovgivningen og inngår i ytelsesregimet når det gjelder kostnadsrisikoen. Men det er valgfritt å anvende risikodelingsmekanismen for trafikkvolumet så lenge lufthavnene holdes avgiftsmessig atskilt fra dem med trafikk over 225 000 IFR-flybevegelser, dvs. at de må inngå i separate avgiftssoner. Bergen og Stavanger lufthavn har henholdsvis rundt 100 000 og 75 000 IFR-flybevegelser og havner i denne kategorien.

¹ Det skilles etter IFR-flybevegelser (flyginger iht. «*Instrument Flight Rules*»), dvs. at trafikk med småfly og lignende (flyginger iht. «*Visual Flight Rules*») holdes utenfor.

For øvrig står landene fritt til å definere avgiftssonene slik det er mest hensiktsmessig. Det betyr mulighet for å ta lufthavner under terskelen på 70 000 IFR-flybevegelser inn i avgiftssoner for de større lufthavnene dersom det er ønskelig, men da må lovgivningen gis anvendelse også overfor disse. Trondheim lufthavn er den største av disse og har i overkant av 55 000 IFR-flybevegelser.

Ytelses- og avgiftsregimet under Single European Sky gir incentiver til mer kostnadseffektiv drift. Isolert sett trekker dette i retning av å inkludere mange lufthavner i ytelsesregimet, også lufthavner under terskelnivået på 70 000 IFR-flybevegelser. I motsatt retning trekker de strenge forpliktelsene for flysikringsvirksomheten, som følger av å være inkludert i ytelsesregimet, og som er lettere å håndtere for større lufthavner enn for de mindre.

Samferdselsdepartementet ønsker langt på vei å videreføre dagens terminalavgiftsmodell der Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim lufthavn utgjør én felles avgiftssone. Dette alternativet er mest i tråd med Avinor-modellen, der avgiftssatsene så langt som mulig er de samme, og der de største flyplassene er selvfinansierende og de mindre subsidieres av det kommersielle overskuddet fra de største.

Opprettelse av flere avgiftssoner har vært vurdert ut fra en målsetting om å oppnå enda bedre kostnadseffektivitet. Departementet har hatt dialog med Avinor Flysikring AS om dette. Det er ikke grunnlag for å anta at operative utfordringer er vesentlig forskjellig for de fire største lufthavnene og dermed gir det ikke isolert en gevinst å splitte opp i flere avgiftssoner. Den avgiftsmessige konsekvensen ville også være marginal regnet ut på den totale trafikken til de ulike lufthavnene for de dominerende flyselskapene.

Artikkel 2 – Definitions

Ingen kommentarer.

Artikkel 3 – Terminal air navigation services and CNS, MET and AIS services subject to market conditions

Artikkelen er ny og gjelder tjenestene som leveres i konkurranse. Dette er foreløpig ikke en relevant problemstilling for de norske lufthavnene som foreslås omfattet av lovgivningen.

Artikkel 4 – Principles of the common charging scheme

Prinsippene er videreføring av eksisterende prinsipper. Det sies nå eksplisitt at inntekter fra underveis- eller terminalavgift ikke skal brukes til å finansiere annen kommersiell virksomhet, men dette var allerede også tidligere forståelsen og har aldri vært et problem i Norge. Det er selvfølgelig ikke noe i veien for at penger kan gå fra kommersiell virksomhet til å (del)finansiere underveis- eller terminalkostnader.

Artikkel 5 – Establishment of charging zones

Det angis nærmere konkret fremgangsmåte for eventuelt å endre en avgiftssone for terminalavgifter i løpet av en referanseperiode. For øvrig videreføres eksisterende regulering. Beslutning om utstrekningen på avgiftssoner eller endring av disse tas av Samferdselsdepartementet.

Artikkel 6 – Eligible services, facilities and activities

Videreføring av eksisterende regulering, herunder mulighet for at en senere beslutning kan gi grunnlag for å bruke avgiftsinntekter for finansiering av fellesprosjekter. Viktigere er presiseringen om at store investeringer i nye ATM systemer og større oppgraderinger av eksisterende ATM-systemer kun kan tas med i beregningsgrunnlaget for avgiftene dersom de er i samsvar med den europeiske ATM-masterplanen for fornyelse av ATM-systemene.

Kostnadene som tillates å inngå i kostnadsgrunnlaget, fremgår i detalj av ytelsesplanen.

Artikkel 7 – Calculation of costs

Videreføring av gjeldende regulering med mindre justeringer. Nytt er nærmere konkret fremgangsmåte for det tilfelle det er aktuelt å kreve dekket engangskostnader i forbindelse med restrukturering av flysikringstjenesten. Disse kostnadene er nærmere definert i artikkel 2 (14) og kan omfatte kostnader til permittering av ansatte, nedlegging av kontrollsentraler, relokalisering av aktivitet, nedskrivning av aktiva og kostnader til å delta i strategiske prosesser med andre lands tjenesteytere. Til grunn skal legges en kost-/nyttevurdering som dokumenterer gevinst for luftromsbrukerne over tid.

Artikkel 8 – Allocation of costs

Videreføring av gjeldende regulering med mindre justeringer.

Artikkel 9 – Transparency of costs and of the charging mechanism

Videreføring av gjeldende regulering med mindre justeringer. Rapporteringskravene og detaljeringen av kostnadskomponenter som utgjør kostnadsbasene for flysikringstjenestene, skjerpes.

Artikkel 10 – Exemptions from air navigation charges

Videreføring av gjeldende regulering med ubetydelige justeringer.

Samferdselsdepartementet foreslår videreføring av eksisterende unntakspolicy for underveis- og terminalavgift.

Artikkel 11 – Calculation of en route charges

Videreføring av gjeldende regulering.

Artikkel 12 – Calculation of terminal charges

Videreføring av gjeldende regulering.

Artikkel 13 – Traffic risk sharing

Videreføring av gjeldende regulering med mindre justeringer. Klargjøring av hvilke kostnader som skal holdes utenfor risikodeling som er innført for trafikkutviklingen.

Ved å isolere terminalavgiftssoner basert på over og under 225 000 IFR-flybevegelser kan det besluttes ikke å anvende risikodelingen angitt for trafikkutviklingen for avgiftssoner med lufthavner som har trafikk under 225 000 IFR-flybevegelser.

Samferdselsdepartementet foreslår én felles avgiftssone for Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim lufthavn (som i dag) med den konsekvens at risikodeling for trafikkutviklingen gjelder fullt ut for disse fire.

Artikkel 14 – Cost sharing

Videreføring av gjeldende regulering med mindre justeringer. Flysikringstjenesteyter bærer den fulle risiko for overforbruk og beholder gevinst ved underforbruk. Unntak for såkalte ”ukontrollerbare” kostnader videreføres, men det er enda vanskeligere for flysikrings-tjenesteyter å få aksept for at omstendigheter som listes som ”ukontrollerbare”, faktisk ikke skal kunne nøytraliseres, og derfor skal kunne etterinnkreves ved avregningen i forbindelse med overgangen fra en referanseperiode til neste. I tillegg legges ytterligere press gjennom detaljering i ytelsesplanen og en årlig gjennomgang/rapport fra tilsynsmyndighetene som skal danne grunnlag for en overprøving av kommisjonen/EFTAs overvåkingsorgan.

Artikkel 15 – Incentive schemes for air navigation service providers

Videreføring av gjeldende regulering med mindre justeringer.

Nytt er at det reguleres bonus/tap for flysikringstjenesteyteren på inntil 1 % av omsetningen det enkelte år. Detaljering fremgår av ytelsesplanen.

Artikkel 16 – Modulation of air navigation charges

Ny mulighet for differensierte avgifter. Ikke aktuelt i Norge i denne omgang.

Artikkel 17 – Setting of unit rates for charging zones

Videreføring av gjeldende regulering med mindre justeringer. Rammene for kostnads- og trafikkutviklingen fremkommer av ytelsesplanen. Luftfartstilsynet ivaretar rapporteringskravet til kommisjonen/EFTAs overvåkingsorgan og Eurocontrol.

Artikkel 18 – Collection of charges

Videreføring av gjeldende regulering. Eurocontrol beregner og fakturerer underveisavgift og Avinor Flysikring AS terminalavgift.

Artikkel 19 – Appeal

Videreføring av gjeldende regulering.

Artikkel 20 – Facilitation of compliance monitoring

Videreføring av gjeldende regulering.

Artikkel 21 – Review

Gjennomgang av avgiftsordningen kobles til revisjon av ytelsesreguleringen.

Artikkel 22 – Entry into force and application

Full anvendelse fra 1. januar 2015.

Artikkel 23 – Repeal of Commission Regulation (EC) No 1794/2006

Gammel avgiftsordning oppheves fra 1. januar 2015.

8. KOMMENTARER TIL BESTEMMELSENE I FORSKRIFTSFORSLAGET

Forskriftsutkastet tar utgangspunkt i gjeldende forskrift av 15. november 2010 nr. 1430 om avgift på flysikringstjenester som ytes av Avinor AS. Det foreslås bare mindre endringer og presiseringer for å tilpasse regelverket til den nye avgiftsforordningen og omleggingen i ytelsesregimet som pågår parallelt.

§ 1 – Forskriftens virkeområde

Mindre oppstramming av gjeldende forskrift. Avgiftslegging for terminaltjenester som leveres til flygninger til lufthavner som opereres av andre enn Avinor AS (i.e. Rygge, Torp, Geiteryggen, Notodden, Stord og Ørland), reguleres ikke av denne forskriften. Henvisningen til både Avinor AS og Avinor Flysikring AS er ment å ta høyde for at det kan skje endringer i hvilke av disse selskapene som er utpekt til å yte AFIS-tjenester til enhver tid.

§ 2 – Definisjoner

Tilpasning til omnummerering i avgiftsforordningen.

§ 3 – Plikt til å betale terminalavgift og underveisavgift

Mindre oppstramming av gjeldende forskrift.

§ 4 – Avgiftsfritak

Mindre oppstramming av gjeldende forskrift. I tillegg foreslås fastslått at kostnadene forbundet med tjenesteyting til flygninger som er unntatt fra avgift, skal bæres av Avinor AS med mindre det på annen måte er sørget for kostnadsdekning. Det pågår diskusjon mellom Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet om Forsvarets plikt til å betale underveisavgift for militære flygninger. Utfallet av denne prosessen vil kunne føre til behov for ytterligere forskriftsendringer, men i så fall innenfor de inndeknings- og dokumentasjonsprinsippene som fremgår av forordningen og forskriftsutkastet.

Beregningsmetoden Avinor Flysikring AS skal anvende for kostnadene representert ved avgiftsfritaket, skal følge avgiftsforordningens bestemmelser. I tilfelle Avinor AS må dekke godtgjort underdekning, må dette finansieres med overskudd fra kommersiell aktivitet. Kostnadene kan med andre ord ikke tillates finansiert med lufthavnavgifter.

§ 5 – Nasjonal tilsynsmyndighet

Ingen endring.

Kapittel 2, §§ 6 – 10

Mindre oppstramming av gjeldende forskrift og den formelle gjennomføring av kommisjonsforordning (EU) nr. 391/2013 i norsk rett.

Av ytelsesplanen fremgår kostnader og prognoser for trafikkutviklingen gjennom planperioden. Planen inneholder også beregnet enhetskostnad for flysikringstjenestene både for underveis- og for terminalfasen for de lufthavnene som er lagt under denne reguleringen. Basert på dette materialet, og med de mulige justeringer som EU-prosessen legger opp til, beregnes årlig avgiftssats for underveisavgift og terminalavgift. Avinor Flysikring AS skal løpende sørge for at gjeldende avgifter kunngjøres på selskapets internettsider.

Det foreslås mindre justeringer i eksisterende bestemmelser for å gi Luftfartstilsynet større ansvar for etterlevelsen av avgiftsforordningen. Dette er best i overensstemmelse med oppgaver lagt til Luftfartstilsynet for gjennomføring av ytelsesstyringsregimet under Single European Sky-lovgivningen.

§ 11 – Terminalavgift

Mindre oppstramming av gjeldende forskrift. Det foreslås at den nye EU-standardiserte formelen for omregning til tjenesteenheter (MTOW/50)^{0,7} anvendes også utenfor avgiftsforordningens virkeområde. Avgiftssatsen foreslås satt med utgangspunkt i beregnet sats for de fire største lufthavnene og justert årlig med samme profil som for disse. Satsen foreslås satt 30% lavere enn for satsen for Avinors lufthavner omfattet av terminalavgiftssone A (dvs. de fire største lufthavnene i Avinor). Samferdselsdepartementet foreslår at justeringen baseres på den prosentuelle nedgangen i enhetskostnad fastsatt for Avinors lufthavner omfattet av terminalavgiftssone A.

Ny § 12 – Avinor AS' betalingsplikt

Siden Avinor Flysikring AS er blitt skilt ut av Avinor AS som eget datterselskap, er det nødvendig å sikre videreføring av tidligere intern kryssubsidiering fra kommersielle inntekter i Avinor AS til å betale for underdekning av flysikringskostnadene i terminalfasen for flygninger til/fra de av Avinors lufthavner som ikke er omfattet av terminalavgiftssone A. Forholdet mellom Avinor AS og Avinor Flysikring AS er i utgangspunktet en vanlig kontraktsrelasjon. § 12 innebærer at Avinor AS vil ha egeninteresse av å bidra til å stille krav om effektivitet fra Avinor Flysikring AS og selv påvirke de delene av kostnadsbildet selskapet selv har kontroll over.

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

Mindre oppstramming av gjeldende forskrift.

Kapittel 4, §§ 14 – 23

Mindre oppstramming av gjeldende forskrift. Reflekterer at Avinor Flysikring AS er mottaker og avsender for flysikringsavgiftene. Eurocontrol fortsetter å kreve inn underveisavgiften på vegne av Norge/Avinor Flysikring AS.

Kapittel 5, §§ 24 – 25

Ikrafttredelse for ny og opphevelse av eksisterende forskrift fra 1. januar 2015.

Vedlegg

Ingen realitetsendring.

9. INVITASJON TIL Å KOMME MED HØRINGSUTTALELSER

Samferdselsdepartementet minner om at Norge er pliktig å gjennomføre kommisjonsforordning (EU) nr. 391/2013 ”as is”, og at det bare er så langt forordningsteksten selv åpner for det at det er nasjonalt handlingsrom. Ved gjennomføringen av forordningen er handlingsrommet primært knyttet til den nærmere avgrensningen av terminalavgiftssone(r), beslutning om fritak fra avgiftsplikt og eventuelle grep for modulering av avgiftene.

Utenfor virkeområdet for avgiftsfordningen står vi betydelig friere. Samferdselsdepartementet foreslår likevel å innføre den nye EU-standardiserte formelen for beregning av tjenesteenheter som grunnlag for terminalavgiftsberegning for den enkelte flygning. I tillegg legges det som nevnt opp til at enhetssatsen for terminalavgiften på de mindre lufthavnene skal svinge i takt med satsen på de lufthavnene som er underlagt ytelsesstyringsregimet.

Gjennomføringen av forordningen er nært knyttet til gjennomføringen av ytelsesstyringsregimet under Single European Sky-lovgivningen og prosessen rundt ferdigstilling av en endelig ytelsesplan for RP 2 (2015-19).

Høringen, utkastet til forskrift og rettsakten som gjennomføres ved henvisning finnes på http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoeringer/paa_hoering.html?id=2067

Høringsuttalelser til forskriftsforslaget bes sendt Samferdselsdepartementet innen **17. desember 2014.**

Uttalelsene kan sendes departementets postadresse eller elektronisk til postmottak@sd.dep.no.

Med hilsen

Per Kolstad (e.f.)
avdelingsdirektør

Tor Simonnæs
seniorrådgiver

Vedlegg i papirformat
- Utkast til forskrift

Høringsliste:

AEA (Association of European Airlines)
Airlift AS
Arbeids- og sosialdepartementet
Avinor AS
Avinor Flysikring AS
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
BARIN – Board of Airline Representatives in Norway
BenAir AS
Bristow Norway AS
British Airways
CHC Helikopter Service AS
Danish Air Transport A/S
ERA (European Regions Airline Association)
European Helicopter Center AS
Finansdepartementet
Hesnes Air AS
IATA (International Air Transport Association)
Ikaros ANS
Justisdepartementet
Handels- og Servicenæringens hovedorganisasjon
Konkurransetilsynet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Luftfartens funksjonærforening
Luftfartstilsynet
Lufttransport AS
North Flying AS
NHO-luftfart
Norsk flygelederforening
Norsk luftsportsforening
Norsk Flyoperatør forbund
Norsk Luftambulans AS
Norwegian Air Shuttle ASA
Notodden lufthavn AS
Oslo Lufthavn AS
Rygge sivile lufthavn AS
Rørosfly AS
Sandefjord Lufthavn AS
Scandinavian Airlines Norge AS
Skien Lufthavn AS
SUN-AIR of Scandinavia AS
Sundt Air AS
Sunnhordland Lufthavn AS
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utenriksdepartementet
Widerøes Flyveselskap ASA