



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Likelydende brev
Se vedlagte liste

Deres ref

Vår ref
05/744- MF

Dato
29.10.2007

Høring - utkast til forskrift om avgifter på flysikringstjenester - gjennomføring av kommisjonsforordning (EF) nr. 1794/2006 av 6. desember 2006 om fastsettelse av en felles avgiftsordning for flysikringstjenester

1. Formål

Vedlagt følger forslag til ny forskrift om avgifter på flysikringstjenester. Bakgrunnen for forslaget er fremstilt i pkt. 2.

Vi ber om at eventuelle merknader til forskriftsutkastet sendes Samferdselsdepartementet innen mandag 10. desember 2007.

Høringsnotat og forskriftsforslaget vil også bli lagt ut på departementets nettside.¹ Vi gjør oppmerksom på at den norske oversettelsen av forordningen bare er foreløpig og uoffisiell.

2. Bakgrunn

Det overordnede regelverket om etablering av et felles europeisk luftrom består av fire hovedforordninger.² Den ene av disse forordningene – den såkalte *tjenesteytingsforordningen*³ – etablerer de overordnede rammene for organiseringen av flysikringstjenesten i EU/EØS-landene. Artikkel 14 i denne forordningen forutsetter at det utarbeides et felleseuropeisk avgiftssystem⁴ for flysikringstjenester, og at dette utformes og håndheves i overensstemmelse med artikkel 15 og 16 i samme forordning.

¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoeringer/paa_hoering.html?id=2067

² Disse er alle gjennomført i norsk rett ved forskrift 26. januar 2007 nr. 99 om etablering av et felles europeisk luftrom.

³ Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 550/2004 av 10. mars 2004 om yting av flysikringstjenester i Det felles europeiske luftrom (tjenesteytingsforordningen).

⁴ I den foreløpige oversettelsen av forordning (EF) nr. 550/2004 er dette omtalt som et "prissystem".

Etter lengre tids samarbeid mellom EU-kommisjonen og medlemslandene i den aktuelle komitologikomiteen – Single Sky Committee – oppnådde man enighet om det regelverk som nå er publisert som kommisjonsforordning (EF) nr. 1794/2006 av 6. desember 2006 om fastsettelse av en felles avgiftsordning for flysikkerhetstjenester (heretter omtalt som "forordningen" eller "avgiftsforordningen"). Forordningen er EØS-relevant, og ble tatt inn i EØS-avtalen gjennom EØS-komiteen beslutning nr. 91 av 6. juli 2007.

Fordi arbeidet med forordningen allerede var påbegynt før tjenesteytingsforordningen (og de tre andre hovedforordningene) ble tatt inn i EØS-avtalen er enkelte konsekvenser av forordningen omtalt i stortingsproposisjonen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om å ta regelverket om et felles europeisk luftrom inn i EØS-avtalen.⁵ I dette ligger det enkelte føringer vi vil komme tilbake til.

Tjenesteytingsforordningen og avgiftsforordningen legger opp til et håndhevelsessystem som det inntil nylig ikke har vært hjemmel for i luftfartsloven. Ved Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) la derfor Samferdselsdepartementet frem forslag til nye lovregler som blant annet muliggjør at Luftfartstilsynet får som oppgave å føre tilsyn med avgiftsbestemmelser. Disse ble vedtatt av Stortinget i mars 2007, og trådte i kraft 20. april 2007.

3. Forordningens hovedinnhold

Forordningen gjelder for tjenester som ytes av foretak som er utpekt til å yte lufttrafikkjenester i medhold av artikkel 8 i tjenesteytingsforordningen og foretak som er utpekt til å yte flyværtjenester i medhold av artikkel 9 i samme forordning. Departementet har nylig utpekt⁶ Avinor AS som hovedleverandør av lufttrafikkjenester i det norske luftrommet. Samtidig ble det fattet vedtak om at Notodden lufthavn, Skien lufthavn, Geiteryggen, Stord lufthavn, Sørstokken og tre landingsplasser på installasjoner i Nordsjøen drevet av ConocoPhillips Skandinavia AS og (nå) StatoilHydro ASA fremdeles skal ha rett til å yte AFIS- og HFIS-tjenester på sin egen landingsplass.⁷

Med en viss rett kan en si at forordningen har to hovedformål: (1) Å sikre brukerne av lufttrafikkjenestene tilgang til *opplysninger om kostnadene* ved å yte tjenestene (transparens)⁸, og (2) å fastsette regler for *beregning av avgiftene*⁹ som gjør at de ikke blir høyere enn kostnadene for å yte de enkelte tjenestene innenfor en gitt avgiftssone.

⁵ Se St.prp. nr. 87 (2005-2006). Se blant annet punkt 6 om økonomiske og administrative konsekvenser.

⁶ Vedtak av 3. september 2007.

⁷ Se om grunnlaget for dette i forskrift 26. januar 2007 nr. 99 om etablering av et felles europeisk luftrom § 6 første og annet ledd.

⁸ Se forordningens kapittel II.

⁹ Se forordningens kapittel III.

Medlemsstatene skal og kan frita enkelte flyginger fra avgiftsplikt,¹⁰ men samtidig er det gjort klart at slike fritak ikke skal belastes de øvrige luftromsbrukerne.¹¹ Forordningen deler lufttrafikkjenestene i to tjenestetyper; terminaltjenester¹² og underveistjenester.¹³ De tilsvarende avgiftstypene er terminalavgift og underveisavgift.

Ordet terminalavgift (som er den foreløpige oversettelsen av ordet) kan lett skape forvirring siden dette ordet inntil ganske nylig ble brukt om den avgiften som nå er omdøpt til passasjeravgift i takstregulativet for Avinor AS. For å unngå avvik mellom ordlyden i forordningen og forskriftsutkastet anvendes ordene "terminaltjenester" og "terminalavgift" i forskriftsutkastet og i dette høringsbrevet om de tjenestene som er listet i forskriftens artikkel 7 nr. 2. Noen omtaler disse også forenklet som "tårntjenester".

Forordningen etablerer en absolutt plikt til å ha en egen underveisavgift til dekning av kostnadene ved å yte underveistjenestene,¹⁴ men det er ikke en absolutt plikt å ha en tilsvarende terminalavgift. Det siste fremgår når en sammenholder forordningen artikkel 11 nr. 1 med bestemmelsen om krysssubsidierting i artikkel 3 nr. 3. For Samferdselsdepartementet har det vært særlig viktig å forsikre seg om at det er mulig å finansiere terminaltjenestene gjennom den "bredere" startavgiften (som normalt også dekker rullebanekostnader m.v.). I brev til departementet har EU-kommisjonen bekreftet at denne formen for krysssubsidierting er forenlig med forordningen.¹⁵ I praksis betyr dette at det først og fremst er transparensreglene i forordningen som er av praktisk interesse i tilknytning til de lufthavnene som fortsatt vil ha en slik avgiftsstruktur.

Vi kommer tilbake til måten forordningen skal håndheves på i merknadene til gjennomføringsforskriften § 4.

4. Betydningen av Kommisjonens forslag til direktiv om avgifter på lufthavntjenester

I januar 2007 publiserte EU-kommisjonen et forslag til direktiv om avgifter på lufthavntjenester.¹⁶ Forslaget er et forsøk på å sikre en viss minimumsharmonisering av lufthavnavgiftene i EU/EØS-landene etter at to, hvorav ett mer ambisiøst, harmoniseringsforsøk viste seg å ikke føre frem på 1990-tallet. For å kunne danne seg et bilde av hva som bør være den norske holdningen til forslaget sendte departementet forslaget og noen konkrete spørsmål på en foreløpig høring i mars 2007.¹⁷

¹⁰ Se forordningen artikkel 9 nr. 1, 2 og 3.

¹¹ Se forordningen artikkel 9 nr. 4.

¹² Se forordningen artikkel 7 nr. 2, jf. artikkel 3 nr. 3.

¹³ Se forordningen artikkel 7 nr. 3, jf. artikkel 3 nr. 2.

¹⁴ Se artikkel 10, jf. artikkel 13.

¹⁵ Se omtalen i St.prp. nr. 87 (2005-2006) punkt 6.

¹⁶ COM(2006) 820 final.

¹⁷ Brev av 13. mars 2007 med departementets referanse 06/1804-MF.

Virkeområdet for direktivforslaget er vederlaget for de tjenestene som ikke er omfattet av avgiftsforordningen eller groundhandlingdirektivet¹⁸. Man kan si at disse tre regelverkene til sammen omfatter de aller fleste av de tjenestene flyselskapene er avhengige av å kjøpe fra leverandører av infrastrukturtenester.¹⁹

Direktivforslaget stiller krav om at det i hvert medlemsland skal være en "independent regulatory authority". Det er noe uklart hvordan den aktuelle bestemmelsen²⁰ er å forstå, men potensielt kan den være en utfordring for det nåværende fordelingen av oppgaver og myndighet mellom Samferdselsdepartement, Luftfartstilsynet og de foretakene som driver lufthavner. Særlig viktig er det å avklare om det er mulig, og ønskelig, å utforme et nasjonalt håndhevelsessystem *som harmoniserer eller samordner oppgavefordelings-, tilsyns- og klageordningene for forordningen og de fremtidige bestemmelsene som vil gjennomføre direktivet i nasjonal rett*. Dette er problemstillinger som er krevende både politisk, organisatorisk og retts teknisk, og departementet ønsker derfor ikke å ta stilling til dem før direktivet har fått et endelig innhold.

5. Noen forskriftstekniske spørsmål

Det finnes i dag bare én norsk forskrift om luftfartsavgifter, og det er det årlige takstregulativet for Avinor AS²¹ som er fastsatt med hjemmel i luftfartsloven § 7-26. I tillegg er det ventet at departementet i løpet av høsten vil vedta en tilsvarende avgiftsforskrift for Moss lufthavn, Rygge.²² Også denne vil bli hjemlet i luftfartsloven § 7-26.

Departementet foreslår at forordningen gjennomføres ved at det gis en egen gjennomføringsforskrift for denne. Det er utkastet til denne som følger vedlagt. Spørsmålet er først og fremst hvordan denne forskriften skal samordnes med takstregulativene for Avinor AS og Moss lufthavn, Rygge.

Underveistjenester ytes i Norge bare av Avinor AS, og *underveisavgiften* er derfor bare regulert i takstregulativet for Avinor AS. De av bestemmelsene i takstregulativet for Avinor AS som gjelder beregningen av underveisavgiften vil måtte oppheves og erstattes av forordningens regler om det samme. Dette må gjøres selv om forordningens bestemmelser nettopp bygger på de eksisterende Eurocontrolreglene, som taksregulativet for Avinor AS også bygger på. Departementet foreslår at det tas inn

¹⁸ Direktiv 96/67/EF av 15. oktober 1996 om adgang til markedet for lufthavnrelaterte tjenester i lufthavnene i Fellesskapet.

¹⁹ Se bestemmelsen i artikkel 1 nr. 2 annet avsnitt.

²⁰ Artikkel 10.

²¹ For inneværende år vil det si forskrift 22. desember 2006 nr. 1583 om avgifter vedrørende statens luftfartsanlegg- og tjenester (takstregulativet).

²² Se Samferdselsdepartementets høringsbrev av 26. juni 2007 med ref. 05/1178-MF.

en henvisningsbestemmelse fra bestemmelsene om beregning av underveisavgiften i takstregulativet for Avinor AS²³ til den vedlagte gjennomføringsforskriften.

Verken takstregulativet for Avinor AS eller forslaget til takstregulativ for Moss lufthavn, Rygge inneholder bestemmelser om *terminalavgifter* slik dette begrepet er definert i forordningen. Som det fremgår av pkt. 3, mener departementet at forordningen heller ikke gjør det nødvendig å innføre en slik avgift på de to lufthavnene. I stedet ønsker departementet å videreføre de eksisterende reglene om startavgift i takstregulativene for Avinor AS og Moss lufthavn, Rygge. Se for øvrige merknadene til utkastets § 3 nedenfor.

6. Merknader til de enkelte paragrafene i forslaget

Merknader til § 1

Dette er selve inkorparasjonsbestemmelsen som gjør forordningen til norsk rett. Bortsett fra at EØS-komiteens beslutning trer i kraft på et annet tidspunkt i EFTA/EØS-landene enn forordningen gjorde i EU²⁴, så er forordningen tatt inn i EØS-avtalen med samme innhold som den har i EU. Det betyr i praksis at forordningen vil gjelde som norsk rett fra den datoen forskriften trer i kraft, jf. merknadene til § 15. Men i følge forordningen artikkel 18 nr. 2 kan medlemsstaten velge å utsette anvendelsen av de sentrale bestemmelsen om underveisavgiften til 1. januar 2008, og utsette anvendelsen av bestemmelsene om terminalavgiften til 1. januar 2012 (for begges del i stedet for 1. januar 2007).

Selv om unntaket for underveisavgiften har liten praktisk betydning når den norske gjennomføringsforskriften ikke trer i kraft før mot slutten av 2007, foreslår departementet at Norge formelt sett vil benytte seg av den adgangen medlemsstatene har til å ikke anvende bestemmelsene om underveisavgift før 1. januar 2008. Departementet har kommet til at det også er ønskelig å benytte seg av unntaksmuligheten for bestemmelsene om terminalavgift. Se for øvrig merknadene til § 15.

Merknader til § 2

Første ledd forutsetter at forordningens bestemmelser ligger i bunnen. Forskriften inneholder derfor bare bestemmelser som utfyller forordningen, eller som inneholder valg som forordningen overlater til medlemsstatene.

Forordningen har egne bestemmelser om hvilke *typer tjenester* den omfatter,²⁵ og disse utgjør samtidig ytterrammen for forskriftens saklige virkeområde. Første ledd har

²³ Se kapittel V, B, 2 i det gjeldende takstregulativet for Avinor AS, og forslaget til ny §§ 5-1 og 5-2 som er tatt inn i § 14 i det vedlagte forskriftsutkastet.

²⁴ EØS-komiteens beslutning trådte i kraft 7. juli 2007

²⁵ Se særlig artikkel 1.

derfor først og fremst som formål å gjøre det klart at Norge *ikke* benytter seg av muligheten til å begrense forordningens virkeområde til tjenester som ytes på lufthavner med mer enn 50 000 kommersielle flybevegelser per år.²⁶

Begrunnelsen er at departementet og Avinor AS tar sikte på å behandle alle sine tårn og AFIS-enheter som en gruppe, dvs. som *én felles terminalavgiftssone* som definert i forordningen artikkel 2 bokstav f).²⁷ Departementet legger til grunn at dette er nødvendig for å kunne opprettholde den eksisterende krysssubsidieringen (av tårn- og AFIS/HFIS-tjenestene) som typisk går fra de store og lønnsomme lufthavnene til de små og ulønnsomme. Dersom en bare gir forordningen anvendelse på de store lufthavnene ville kostnadsbasen bli tilsvarende innskrenket, og som en konsekvens av dette vil det ikke bli noen avgiftsinntekter fra disse lufthavnene som kan overføres til de mindre lufthavnene forordningen ikke var gitt anvendelse på. Selv om overføring av kommersielle inntekter til tjenesteenhetene på de små og ulønnsomme lufthavnene fremdeles ikke vil være i strid med forordningen, vil forbudet mot å overføre avgiftsinntekter neppe være forenlig med krysssubsidieringsprinsippet slik dette er stadfestet av Stortinget senest ved behandlingen av St.prp. nr. 15 Om verksemda i Avinor 2006-2008.²⁸

Departementet har også vurdert om det er ønskelig å dele inn Avinor AS' lufthavner i en gruppe som omfatter de største lufthavnene, og en som omfatter de mellomstore og små. Så lenge den politiske målsetningen er at avgiftene som utgangspunkt skal være de samme på alle lufthavnene, mener departementet at også en slik løsning er lite aktuell.

Departementet har endelig vurdert om det er ønskelig å gi forskriften anvendelse på de minste landingsplassene som *ikke er eid av Avinor AS*. Sandefjord lufthavn, Torp hadde i 2006 1.277.000 passasjerer, og er med dette så stor at departementet mener den bør være underlagt forordningen selv om antallet kommersielle flybevegelser var lavere enn 50.000 i 2006.²⁹ På samme måte legger vi til grunn at Moss lufthavn, Rygge bør være underlagt forordningen fordi lufthavnen kan få en trafikk på opptil 774.000 passasjerer uten endring av konsesjonen. Departementet har vært mer i tvil når det gjelder Stord lufthavn, Sørstokken (59.192 passasjerer), Skien lufthavn, Geiteryggen (28.214 passasjerer) og Notodden lufthavn (2.490 passasjerer)³⁰.

²⁶ Se forordningen artikkel 1 nr. 5.

²⁷ Bestemmelsen lyder: "terminalavgiftssone": en lufthavn eller en gruppe lufthavner som det opprettes et enkelt kostnadsgrunnlag og en enkelt enhetsats for". Siden departementet tar sikte på å fortsette med å finansiere tårn- og AFIS-tjeneste fra Avinor gjennom den "beredere" startavgiften er det særlig den delen av definisjonen som gjelder kostnadsgrunnlaget som er relevant. Se redegjørelsen i pkt. 7.

²⁸ Se meldingens side 17 og 37. Se også Innst. S. nr. 142 s. 2, 5, 7 og 11.

²⁹ Det nøyaktige antall flybevegelser var 37.180.

³⁰ For Dagali finnes det ikke offentlig passasjerstatistikk.

De sistnevnte lufthavnene mottar alle såkalt AFIS-støtte, som innebærer at staten dekker lufthavnens utgifter til AFIS-tjenester. Som en følge av dette betaler ikke brukerne av lufthavnen avgift til dekning av disse utgiftene. For å unngå forskjellsbehandling, for å oppnå et enklere regelverk, og for å sikre at reglene om innsyn i kostnadene skal gjelde også for disse lufthavnene, har departementet kommet til at forskriften også bør gjelde for disse.

Det er ikke aktuelt for Norge å benytte seg av den spesielle unntaksbestemmelsen³¹ for lufthavner med under 150.000 flybevegelser, selv om Oslo lufthavn, Gardermoen i 2006 hadde 218.000 flybevegelser.

Annet ledd innledes med å slå fast at forskriften gjelder for tjenester som ytes i hele det norske luftrommet. EØS-avtalen gjelder ikke på Svalbard og Jan Mayen, og Norge er derfor *ikke forpliktet til* å gi forordningen anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. Takstregulativet for Avinor AS omfatter derimot Svalbard lufthavn, Longyear,³² men det betales ikke underveisavgift for flyginger "innen Svalbard".³³ Forskriftsutkastet innebærer at forordningen gis anvendelse på Svalbard og Jan Mayen, men at unntaket for underveisavgiften videreføres gjennom en særskilt unntaksbestemmelse i utkastet til paragraf 9 første ledd nr. 6.

Departementet mener det er nødvendig å gi forordningen anvendelse på Svalbard dersom terminaltjenestene på Svalbard lufthavn, Longyear skal kunne defineres som en del av den terminalavgiftssonen for Avinor AS' tårn- og AFIS/HFIS-tjenesteeenheter som er omtalt ovenfor, og som vil bli finansiert gjennom den videreførte startavgiften som er omtalt i pkt. 3. I tillegg innebærer forslaget til § 2 annet ledd at de kostnadstallene som skal oppgis til flyselskapene i medhold av forordningen artikkel 8 må omfatte kostnadene for å yte terminaltjenestene på Svalbard lufthavn, Longyear.

Svalbardtraktaten artikkel 8 annet og tredje ledd bestemmer at skatter, gebyrer og avgifter som oppkreves på Svalbard utelukkende skal komme Svalbard til gode og ikke være høyere enn behovene for øygruppen tilsier. Betaling for offentlig tjenestetilbud omfattes likevel ikke av begrensningen i Svalbardtraktaten artikkel 8 annet og tredje ledd.³⁴ Dette betyr at traktaten ikke er til hinder for at Svalbard lufthavn, Longyear inngår i en gruppe med tjenesteeenheter som har felles økonomi, og som omfatter både Svalbard og fastlands-Norge.

³¹ Se forordningen artikkel 1 nr. 6.

³² Se likevel spesialbestemmelsene i §§ 1-4 og 2-17.

³³ Se § 5-10.

³⁴ Se St.meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard pkt. 4.1.3.

Merknader til § 3

Bakgrunnen for bestemmelsen er at Samferdselsdepartementet i dag fastsetter alle avgifter på tjenester som ytes av Avinor AS, og om kort tid vil gjøre det samme for den sivile virksomheten på Moss lufthavn, Rygge. Samtidig heter det i forordningen artikkel 16:

"Medlemsstatene skal sikre at beslutninger som treffes i henhold til denne forordning, er tilfredsstillende begrunnet og er gjenstand for en effektiv overprøvings- og/eller klagebehandling".

Denne bestemmelsen er vanskelig forenlig med at Samferdselsdepartementet fastsetter avgiftene i forskrift. En nærliggende løsning er å delegere myndigheten til å fastsette avgiftene enten til tjenesteyterne selv, eller til Luftfartstilsynet. En slik omlegging innebærer uansett ikke at departementet frasier seg merkbar politisk innflytelse. Forordningens regler om avgiftsberegning er uansett så detaljerte at den skjønnsmarginen som gjenstår er meget begrenset. Vi ser da bort fra den typen vurderinger departementet må foreta når det tar stilling til om visse typer flyginger skal fritas helt fra avgiftsplikten i medhold av forordningen artikkel 9.³⁵

Utkastet til § 3 innebærer som hovedregel at de som yter tjenesten *selv fastsetter avgiften på grunnlag av forordningens regler*. Så lenge denne ordningen er begrenset til virkeområdet for forordningen, har likevel denne oppgavefordelingen begrenset praktisk betydning. Underveisavgiften vil fremdeles bli fastsatt ved at Avinor AS sender inn sine kostnads- og trafikk tall til Eurocontrol. Den endelige avgiftssatsen vil bli fastsatt i Eurocontrols Commission der Norge er representert ved Luftfartstilsynet. Dette er tenkt fanget opp gjennom formuleringen "eller et annet organ denne har overlatt avgiftsberegningen til i henhold til internasjonal avtale".

Unntaket i annet punktum reduserer den praktiske betydningen av hovedregelen ytterligere. Bestemmelsen er ment å fange opp den statlige fastsettingen av startavgiften som deler av takstregulativene for Avinor og Rygge, jf. det som er sagt om videreføring av startavgiften i punkt 3. Sandefjord lufthavn, og andre lufthavner som ikke har statlig fastsatt startavgift (e.l.), skal kunne fastsette en slik "bredere" avgift til dekning av terminalkostnader etter hovedregelen i første punktum.

Siste punktum i § 3 gjennomfører begrunnelsesplikten i forordningens artikkel 16. Departementet legger opp til at det etter hvert vil utvikle seg en internasjonal forståelse av hvilke krav som stilles til begrunnelsen. Det er for øvrig klart at staten selv er underlagt det samme begrunnelseskravet, men dette er unødvendig å si som følge av at staten selv er direkte forpliktet av forordningsteksten (som part i EØS-avtalen).

³⁵ Se § 1-4 i gjeldende takstregulativ for Avinor AS, og § 9 i det vedlagte forskriftsutkastet.

Merknader til § 4

Bestemmelsen innebærer at Luftfartstilsynet får ansvar for å føre tilsyn med at forordningens regler etterleves av tjenesteyterne. Bakgrunnen er at hjemmelsforordningen til avgiftsforordningen – den såkalte tjenesteytingsforordningen³⁶ – krever at hver medlemsstat har en nasjonal tilsynsmyndighet som blant annet fører tilsyn med avgiftsreglene. I tillegg krever artikkel 17 i avgiftsforordningen selv at tjenesteyterne muliggjør ”inspeksjoner og undersøkelser”.

Disse bestemmelsene er bakgrunnen for at luftfartsloven ble tilføyd en ny § 7-26 om ”økonomisk tilsyn” i april 2007.³⁷ Bestemmelsen gir Luftfartstilsynet, eller en annen representant det måtte velge, et spekter av virkemidler: Det kan kreve innsyn i alle relevante dokumenter (regnskaper, kostnadsberegninger osv) uavhengig av taushetsplikt, ta kopier, kreve muntlige forklaringer, kreve adgang til relevant eiendom, og gi pålegg om opphør av regelstridig atferd. Innsyn kan også kreves hos eventuell revisor eller annen hjelper tjenesteyteren måtte ha benyttet seg av.

Tilsynet vil omfatte både reglene om innsyn i kostnadene (kontroll med at tallene er korrekte) og reglene om beregning av avgifter.

Merknader til § 5

Avgiftssonene er beregningsenheten for avgiftene etter forordningen,³⁸ og i følge artikkel 4 skal ”medlemsstaten opprette avgiftssoner i det luftrummet under deres ansvarsområde der flysikringstjenester ytes til brukerne av luftrummet.” Departementet har vært noe i tvil om dette skal forstås som et absolutt krav om at staten selv skal definere avgiftssonene, men har uansett kommet til at det er ønskelig å ta en slik beskrivelse inn i et eget vedlegg til forskriften.

I tråd med artikkel 4 nr. 3 defineres avgiftssonen for underveisavgiften som hele det norske luftrummet, fra bakken og helt opp i det øvre luftrummet. Avgiftssonen for terminaltjenestene (de flysikringstjenestene som ytes i tilknytning til landingsplassene) på de landingsplassene som *ikke* er drevet av Avinor AS defineres som luftrummet rundt disse landingsplassene. For Notodden lufthavn, Skien lufthavn, Geiteryggen, Stord lufthavn, Sørstokken, og for ConocoPhillips Skandinavia AS og Statoil Hydro ASA sine landingsplasser i Nordsjøen, faller avgiftssonen sammen med det luftrummet der disse er utpekt som eneleverandører av luftrafikkjenester i henhold til Samferdselsdepartementets samtidige vedtak av 4. september 2007.

³⁶ Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 550/2004 av 10. mars 2004 om yting av flysikringstjenester i Det felles europeiske luftrum. Se dennes artikkel 2.

³⁷ Se luftfartsloven § 7-26 annet til sjetten ledd og merknadene Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) s. 84 flg. (pkt. 8.2).

³⁸ Se artikkel 10 og 11.

På Sandefjord lufthavn, Torp og Moss lufthavn, Rygge yter Avinor AS terminaltjenestene. Terminaltjenestene på disse lufthavnene må utgjøre egne avgiftssoner i relasjon til forordningen.

Avinor AS har til sammen 46 landingsplasser hvor selskapet yter terminaltjenester i form av tårn-, AFIS- eller HFIS-tjenester. Definisjonen av "terminalavgiftssone" i forordningens artikkel 2 bokstav f) åpner for at to eller flere av disse tjenesteenhetene defineres som én felles avgiftssone. Forordningens ordlyd sier det ikke uttrykkelig, men det er nærliggende å forstå den slik at den forbyr at man tar en for høy avgift i en avgiftssone for så å bruke dette "overskuddet" til å (kryss)subsidiere avgiftene i en annen avgiftssone. Departementet mener derfor *at samtlige tjenesteenheter i Avinor AS bør defineres som én avgiftssone*, slik at det blir mulig å beregne en gjennomsnittlig enhetskostnad for hele gruppen, med den interne subsidieringen som ligger i en slik løsning. Dette er den løsningen som best fanger opp dagens ordning, og som viderefører det politisk forankrede prinsippet om krysssubsidiering. Selv om en hadde definert to eller flere mindre grupper, ville den nevnte tolkningen ikke ha vært til hinder for at kommersielle inntekter ble brukt til å subsidiere avgiftene i de enkelte avgiftssonene. I den grad Avinor overhode ville ha evne til det, ville en slik løsning redusere selskapets økonomiske handlefrihet.

Merknader til § 6

Forordningens artikkel 5 nr. 2 åpner for at kostnader som oppstår i forbindelse med yting av flysikringstjenester, og som andre enn tjenesteyteren selv har pådratt seg, kan inngå i grunnlaget for beregningen av avgiftene. Bestemmelsen innebærer at Samferdselsdepartementet gis myndighet til å beslutte i det enkelte tilfellet at slike kostnader skal dekkes gjennom avgiftene. I så fall må det samtidig avtales med tjenesteyteren hvordan beregningen av avgiften skal skje, hvordan kostnadstall skal utveksles, og hvordan fakturering skal gjennomføres. Departementet nevner særskilt at det administrasjonsgebyret Eurocontrol tar for å innkreve underveisavgiften fremdeles vil bli regulert direkte i utkastet til ny § 5-3 i takstregulativet for Avinor AS. Se merknadene til § 14 om dette.

Merknader til § 7

Forordningens artikkel 5 nr. 3 tillater at avgiftsinntekter brukes til å dekke utgifter til prosjekter beregnet på å hjelpe spesielle kategorier av luftromsbrukere og/eller ytere av flysikringstjenester. Bestemmelsen gir Samferdselsdepartementet myndighet til å tillate slik pengebruk. Dersom initiativet til et slikt prosjekt kommer fra en eller flere tjenesteytere vil denne/disse måtte sende en søknad til departementet. Dersom andre enn tjenesteyteren selv ønsker et slikt tiltak, forutsetter bestemmelsen at selve tiltaket enten hjemles i noen av luftfartslovens påleggshjemler, eller at det inngås avtale.

Merknader til § 8

Luftromsbrukerne kan i medhold av forordningen artikkel 8 nr. 1 kreve innsyn i

kostnadsgrunnlag, planlagte investeringer og forventet trafikk. Utkastet til § 8 bestemmer hvordan en slik utveksling av opplysninger skal gjennomføres i praksis. Av artikkel 8 nr. 2 fremgår det at kostnadene skal gjøres tilgjengelig på den måten og med det innholdet, som fremgår av skjemaet og de utfyllende kravene i forordningens vedlegg II. Forordningen nevner at Kommisjonen skal gis innsyn i kostnadsopplysninger, men i tråd med alminnelige EØS-tilpasninger legger departementet opp til at informasjonen blir sendt til ESA som hovedadressat, og til Kommisjonen som kopiadressat.

Merknader til § 9

Forordningens artikkel 9 dels pålegger ("skal unnta"), og dels tillater ("kan unnta"), at medlemsstatene fritar visse flyginger for avgiftsplikt. Bestemmelsen er dermed beslektet med § 1-4 i gjeldende takstregulativ for Avinor AS.

Artikkel 9 nr. 1 slår selv fast at det ikke skal betales underveisavgift for de typene flyginger som er nevnt der. Disse unntakene gjelder direkte i kraft av inkorporasjonsbestemmelsen i § 1 uten at de bør gjentas i gjennomføringsforskriften.

Artikkel 9 nr. 2 krever at medlemsstaten selv tar stilling til om det skal betales avgift for de typene flyginger som er nevnt der. Departementet har valgt å foreslå fritak for alle de flygingene som er nevnt i artikkel 9 nr. 2, unntatt de som er nevnt i bokstav b) og g).

Bokstav b) gjelder opplæringsflyginger, og etter takstregulativet for Avinor er det i dag ikke noe eget unntak for slike flyginger. Fordi mange øvelsesfly er lette nyter slike flyginger likevel godt av reglene om lav startavgift på lette fly.³⁹ Forordningen krever at alle fly under to tonn skal fritas helt for de avgiftene som er omfattet av forordningen.⁴⁰ Departementet mener det ikke er ønskelig å innføre et nytt unntak for øvelsesflyging ut over to-tonnsregelen.

Unntaket i *bokstav g)* gjelder toll- og politiflyginger. Departementet avsto nylig⁴¹ en søknad fra politiet om å fritta politiflyginger generelt⁴² fra luftfartsavgiftene. Begrunnelsen for avslaget var at staten som hovedregelen bør betale (luftfarts)avgifter som andre. Siden denne begrunnelsen også omfatter tollflyginger, ønsker departementet heller ikke å benytte fritaksmuligheten i bokstav g).

Rene militære flyginger ("med militære luftfartøyer") fritas for underveisavgift gjennom henvisningen til forordningens artikkel 9 nr. 2 bokstav a). Meningen er at dette unntaket skal ha samme omfang som unntaket i Avinors takstregulativ § 1-4 nr. 1 første setning.

³⁹ Se Avinors takstregulativ § 2-2 tredje og fjerde ledd, og reglene i samme forskrifts kapittel II, C.

⁴⁰ Se forordningen artikkel 9 nr. 1 bokstav a).

⁴¹ Brev av 19. mars 2007 - ref. 07/390 dok. 3.

⁴² Unntak er politioppdrag som er søk- og redningsflyginger.

Artikkel 9 åpner ikke for å frita flyginger *Forsvaret gjennomfører med sivilt chartret fly*. Denne typen flyginger er i dag fritatt fra avgiftsplikt etter Avinors takstregulativ § 1-4 nr. 1 *annen* setning.⁴³ Dette fritaket kan ikke lenger videreføres, fordi disse flygingene ikke gjennomføres med "militære luftfartøyer". I St.prp. nr. 87 (2005-2006), som er grunnlaget for Stortingets samtykke til å ta regelverket om et felles europeisk luftrom inn i EØS-avtalen, er de økonomiske konsekvensene av dette omtalt.⁴⁴

Det avtaleverket som gjerne omtales som "Forsvarsavtalen" er for tiden under reforhandling. Samferdselsdepartementet understreker at de avgiftsfritakene for militære flyginger som er beskrevet ovenfor *forutsetter de løsningene som finnes i gjeldende avtaleverk*. Dersom de pågående, eller fremtidige, avtaleforhandlinger fører til en annen avtalefordeling av kostnadene mellom sivil og militær luftfart kan det bli nødvendig å endre de forslåtte unntaksbestemmelsene.

Unntaket i utkastet § 9 første ledd nr. 6 for flyginger på Svalbard og Jan Mayen er strengt tatt ikke nødvendig for å gjennomføre forordningen, for EØS-avtalen gjelder uansett ikke for disse områdene. Men som en konsekvens av at § 2 annet ledd gir forskriften anvendelse på Svalbard, er det nødvendig med et uttrykkelig unntak for å videreføre det gjeldende unntaket fra plikten til å betale underveisavgift for så vidt gjelder flyginger innen Svalbard.⁴⁵

Artikkel 9 nr. 3 slår fast at *medlemsstatene kan frita flyginger som nevnt i artikkel 9 nr. 1 og 2 fra terminalavgift*. For så vidt gjelder Avinor AS' lufthavner vil denne problematikken bli løst i bestemmelsene om unntak fra startavgift i § 1-4 i takstregulativet for Avinor AS og i det kommende takstregulativet for Moss lufthavn, Rygge, jf. merknadene til § 3 annet punktum. I tillegg kan det være nødvendig for departementet å frita flyginger som nevnt i forordningens artikkel 9 nr. 3 fra terminalavgift på *andre enn Avinor AS' lufthavner og Moss lufthavn, Rygge*. Dette er bakgrunnen for at departementet i § 9 annet ledd åpner for å fatte beslutninger rettet mot disse øvrige lufthavnene.

Merknader til § 10

Av pkt. 5 fremgår det at forordningen vil erstatte bestemmelsene om *fastsettelsen av nivået på underveisavgiften* i takstregulativet for Avinor AS. Samtidig er det meningen at *innkrevingen av underveisavgiften* skal skje i henhold til de reglene som i dag finnes i det samme takstregulativet, og som vil bli videreført. Det vises til merknadene til § 14.

⁴³ Vi gjør oppmerksom på at referansen til den såkalte "Samarbeidsavtalen" i denne bestemmelsen er gal, fordi det senere er inngått en ny samarbeidsavtale. Dette vil bli rettet opp i 2008-regulativet. Uansett er dette en avtale som for tiden er under reforhandling.

⁴⁴ Se proposisjonens pkt. 6 (s. 14).

⁴⁵ Se § 5-10 bokstav c) i Avinors takstregulativ.

Innkrevingen av startavgiften skal fremdeles skje i henhold til de alminnelige reglene i takstregulativet for Avinor AS og for Moss lufthavn, Rygge.

Siste setning i § 10 omfatter de avgiftene som ikke er fastsatt som nevnt i første og annen setning. I praksis er dette først og fremst de avgiftene som fastsettes av Sandefjord Lufthavn AS og eventuelle fremtidige avgifter som måtte bli fastsatt av de øvrige landingsplassene hvor terminaltjenestene ikke ytes av Avinor-ansatte.

Merknader til § 11

Forordningens artikkel 15 gir luftromsbrukerne krav på å bli regelmessig konsultert om avgiftspolitikken. Det er ikke presisert hvor ofte "regelmessig" betyr. Bare avgifter som faller innenfor forordningens virkeområde omfattes av konsultasjonskravet. Det er opplagt at konsultasjonene vil måtte omfatte underveisavgiften og avgifter som ikke-Avinor-lufthavnene måtte velge å innkreve til dekning av terminaltjenestekostnadene. Derimot er det tvilsomt om konsultasjonskravet vil omfatte fastsettelsen av den "brede" startavgiften departementet vedtar som en del av takstregulativene for Avinor AS og Moss lufthavn, Rygge. Vi understreker at dette spørsmålet er et annet enn det kravet om innsyn i kostnadene som er omhandlet i forskriftens § 8 og i forordningens artikkel 8.⁴⁶

Bestemmelsens *første ledd* legger ansvaret som hovedregel til Samferdselsdepartementet, men åpner samtidig for at departementet overlater oppgaven til tjenesteytere som driver den avgiftsberettigede virksomheten. Dette kan være naturlig så lenge det dreier seg om en avgift som ikke fastsettes av departementet etter reglene i utkastet § 3.

På samme måte åpner *annet ledd* for at oppgaven med å fylle ut avgiftsberegnings-skjemaet i forordningens vedlegg VI også overlates til tjenesteyterne selv. Men også i disse tilfellene er den formelle hovedregelen at departementet skal gjøre det på grunnlag av tall tjenesteyterne har spilt inn.

Merknader til § 12

Dispensasjonsbestemmelsen er i utgangspunktet helt generelt utformet. Dispensasjon kan likevel ikke gis dersom den samtidig ville innebære et brudd på Norges forpliktelser etter forordningen og EØS-avtalen for øvrig. Bestemmelsen må ses på som en "sikkerhetsventil" som i tillegg må praktiseres i overensstemmelse med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om krav til blant annet likebehandling.

Merknader til § 13

Forordningens artikkel 16 krever som tidligere nevnt⁴⁷ at "beslutninger som treffes i henhold til denne forordningen, er tilfredsstillende begrunnet og er gjenstand for

⁴⁶ Se også forskjellen på forordningens vedlegg II (kostnader) og vedlegg VI (avgiftsberegning).

⁴⁷ Se merknadene til § 3.

effektiv overprøvings- og/eller klagebehandling”. Utkastet til § 13 fanger opp dette på tre måter:

Første punktum gir flyselskapene rett til å påklage beslutninger tjenesteyterne fatter i henhold til forordningen til Luftfartstilsynet. I praksis vil det særlig si beslutning om fastsetting av avgift i medhold av § 3 første setning. *Annet punktum* slår fast at både beslutninger som er påklaget i medhold av første punktum, og andre typer vedtak tilsynet har fattet, kan bringes (videre) inn for Samferdselsdepartementet. Viktige eksempler på det siste er pålegg eller andre tilsynsbeslutninger Luftfartstilsynet fatter i medhold av luftfartsloven § 7-26, jf. merknadene til § 4. Fordi det kan være vanskelig å ha oversikt over alle typer beslutninger Luftfartstilsynet vil kunne måtte fatte innenfor forskriftens virkeområde, og fordi det kan være vanskelig å vite om alle disse er påklagbare beslutninger etter forvaltningsloven, er *tredje punktum* gitt med tanke på å fange opp disse resttilfellene.

Departementet er klart over at noen av disse avgjørelsene kan være å regne som forskrift etter forvaltningsloven, og at det ikke er klagerett på slike etter det alminnelige systemet i norsk forvaltningsrett. Uansett hvordan de kategoriseres etter forvaltningsloven, forstår departementet forordningen slik at også disse skal kunne påklages/overprøves.

Merknader til § 14

Bestemmelsen inneholder endringer i takstregulativet for Avinor AS. Kapittel V i denne forskriften regulerer underveisavgiften, og inneholder tre typer regler: (1) Regler om det generelle nivået på underveisavgiften (enhetssatsen), (2) regler om beregningen av den avgiften som skal betales for den enkelte flygingen og det administrasjonsgebyret Eurocontrol tar for å utføre sine oppgaver, og (3) regler om den rent tekniske innkreving av avgiften, betalingsvilkår, osv.

Reglene i den første gruppen foreslås erstattet av avgiftsforordningens regler om fastsettelse av enhetssatsen.⁴⁸ Beregningen av den avgiften som skal betales for den enkelte flygingen vil også bli foretatt i medhold av forordningen,⁴⁹ mens administrasjonsgebyret fremdeles foreslås regulert i takstregulativet for Avinor AS.⁵⁰ Den siste gruppen regler vil bli fullt ut beholdt i takstregulativet for Avinor AS.⁵¹

Departementet har ikke tilsiktet noen realitetsendringer i de reglene som fremdeles blir omhandlet i takstregulativet, men på noen punkter har departementet fjernet og omformulert bestemmelser som har hatt åpenbare redaksjonelle svakheter. Det samme gjelder bestemmelser som har et mer informativt enn rettslig preg.

⁴⁸ Se særlig forordningens artikkel 10.

⁴⁹ Se særlig forordningens artikkel 10 og vedlegg IV.

⁵⁰ Se forslaget til ny § 5-3.

⁵¹ Den nevnte tredelingen fremgår av utkastet til § 5-2 første ledd.

Det reviderte kapittel V er delt i en generell del (A) og en del (B) som inneholder tilleggsbestemmelser om flyginger hvor Eurocontrol foretar beregning og innkreving. Det tidligere kapitlet om flyginger til/fra kontinentalsokkelen⁵² er fjernet som overflødig. De problemstillingene som til nå har vært regulert i dette underkapitlet vil i fremtiden bli fanget opp av avgiftsforordningens beregningsregler og unntaksbestemmelsen for rundflyginger i utkastet til § 9 første ledd nr. 3.

Siden utkastet til gjennomføringsforskrift § 3 innebærer at underveisavgiftssatsen ikke lenger vil fremgå av forskrift, pålegger forslaget til ny § 5-2 tredje ledd i takstregulativet at Avinor AS skal publisere enhetssatsen for underveisavgiften på en måte som gir brukerne av luftrommet reell mulighet til å gjøre seg kjent med enhetssatsen. Av annet ledd i § 5-2 fremgår det at det (som i dag) skal beregnes *separate enhetssatser* for flyginger til og fra kontinentalsokkelen og alle andre flyginger i det norskkontrollerte luftrommet.

Merknader til § 15

Forskriften, og dermed forordningen, trer i kraft straks.

Annet ledd innebærer at Norge benytter seg av muligheten til å ikke anvende reglene om underveisavgift før 1. januar 2008. På grunn av den sene ikrafttredelsen i Norge har dette nærmest ingen praktisk betydning, men overfor ESA og Kommisjonen er det nødvendig å uttrykke dette formelt.

I *tredje ledd* benytter departementet seg også av muligheten til ikke å anvende reglen om terminalavgift før 1. januar 2010. Så lenge departementet fastsetter en bredere startavgift i medhold av § 3 annet punktum har dette ingen betydning for (typisk) Avinor AS og Moss lufthavn, Rygge. For de øvrige lufthavnene som ikke velger å ha en slik startavgift har bestemmelsen derimot reell betydning.

Det er viktig å presisere at unntakene i annet og tredje ledd ikke berører plikten til å etterleve transparensreglene i forordningens artikkel 8.

7. Administrative og økonomiske konsekvenser

De fleste administrative og økonomiske konsekvensene er forklart og kommentert ovenfor. Samferdselsdepartementet vil ikke lenger fastsette enhetssatsen for underveisavgiften i form av forskrift, slik som i dagens takstregulativ for Avinor AS. I stedet vil denne bli fastsatt slik som beskrevet i merknadene til utkastet § 3 og i pkt. 3. Startavgiften for Avinor AS og Rygge lufthavn vil (fortsett) bli fastsatt av Samferdselsdepartementet gjennom takstregulativene for disse virksomhetene.

⁵² Kapittel V underkapittel C.

Lufthavner som i dag fastsetter sine egne avgifter vil iht. dette regelverket fortsette å gjøre det, men nå i medhold av forordningens bestemmelser.

Nivået på avgiftene ventes ikke å endre seg merkbart som følge av forordningens regler om beregningen av avgiftene. Forordningens regler om fastsetting av underveisavgiften bygger i stor grad på de eksisterende Eurocontrolreglene, som de gjeldende norske reglene om underveisavgiften også gjør. Det foreslås småendringer i hvilke flygninger som skal fritas for underveisavgift, jf. merknadene til § 9. De økonomiske konsekvensene dette har for Avinor og Forsvaret er beskrevet i St.prp nr. 87 (2005-2006) pkt. 6 Økonomiske og administrative konsekvenser. Det vises for øvrig til det som er sagt om de pågående forhandlingene mellom Avinor AS og Forsvaret i merknadene til utkastet § 9.

Den krysssubsidieringen som skjer mellom lønnsomme og ikke-lønnsomme tjenesteenheter for terminaltjenester i Avinor AS foreslås videreført ved å definere dem alle som én samlet avgiftssone, jf. merknadene til utkastet § 5.

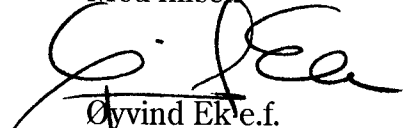
Forordningen gir brukerne av flysikringstjenestene krav på innsyn i de kostnadene som er forbundet med å yte de tjenestene de nyttiggjør seg av. Reglene om dette i utkastet til § 8 (og artikkel 8), og reglene om konsultasjoner i § 11 (artikkel 15) er formelt sett nyskapninger. Men allerede i dag har flyselskapene hatt en dialog med Avinor AS under det innledende arbeidet om den årlige revisjonen av takstregulativet, og i tillegg har takstregulativet både for Avinor AS og Moss lufthavn, Rygge vært sendt på høring. Det er derfor ikke ventet at dette vil føre til vesentlig merarbeid.

For Luftfartstilsynet vil oppgavene som tilsynsmyndighet etter utkastet § 4, og som klageorgan etter § 13, være nye. Disse oppgavene vil trolig være relativt krevende både juridisk og økonomisk. Luftfartstilsynet har selv vurdert arbeidsmengden, og dermed tidsbruken, som usikker. I en oppstartfase er det forventet at oppgavene vil kreve ekstra tid til å bli kjent med markedet, sette seg inn i regelverket og etablere gode rutiner.

Luftfartstilsynet har meldt inn et behov til dette arbeidet på ett årsverk juridisk kompetanse. I tillegg er det meldt inn behov på ett årsverk økonomisk kompetanse,

hvorav arbeidet med avgiftsforordningen utgjør ca. ½ årsverk. Endelig kommer reisevirksomhet og økte driftskostnader. Antatt total kostnad vil trolig ligge i overkant av 1 million kroner.

Med hilsen



Øyvind Ek e.f.



Morten Foss

Vedlegg: Liste over høringsinstanser
Utkast til forskrift om avgift på flysikringstjenester
Forordning (EF) nr. 1794/2006