

Høringsnotat

**Om utkast til ny forskrift om fastsetting av avgifter
for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS**

og

**om gjennomføring av europaparlaments- og
rådsdirektiv 2009/12/EF om lufthavnavgifter**

16. august 2013

Innholdsfortegnelse

1. Hovedtrekkene i dagens avgiftssystem	3
2. Direktiv 2009/12/EF om lufthavnavgifter	3
3. EØS-prosessen	4
4. Departementets innledende vurdering	4
5. Arbeidsgruppe og utredning	5
6. Forslaget til ny forskrift	6
6.1 Saklig virkeområde	6
6.2 Oppgavefordeling og prosess ved fastsetting av avgiftene	8
6.3 Behovet for overordnet regulatorisk styring med Avinors kostnader	9
6.4 Åpenhet om kostnadsopplysninger og avgiftsprinsipper – transparens	12
6.5 Avgiftstypene – statlig fastsetting?	13
6.6 Avgiftsstruktur for øvrig	14
6.7 Kommersielt begrunnede rabatter og avgiftsfritak	16
6.8 Insentiver	16
6.9 Avtaler om tjenesteinnhold og tjenestekvalitet (SLA) – herunder prismessige insentiver knyttet til slike avtaler	17
6.10 Luftfartstilsynets kontroll med at reglene etterleves	18
7. Samspillet mellom den statlige budsjettprosessen og den forskriftsfastsatte prosessen	19
8. Ikrafttredelse – virkningstidspunkt	20
9. Økonomiske og administrative konsekvenser	20
9.1 Konsekvenser for Avinor	20
9.2 Konsekvenser for staten	21
9.3 Konsekvenser for flyselskapene	22
9.4 Konsekvenser for passasjerene	23

1. HOVEDTREKKENE I DAGENS AVGIFTSSYSTEM

Luftfartsloven § 7–26 gir Samferdselsdepartementet hjemmel til å fastsette forskrifter om beregning av avgifter¹ for bruk av landingsplasser og det som noe forenklet kan kalles flysikringstjenester. Denne bestemmelsen er i dag brukt til å gi to landsomfattende forskrifter:

- i. Forskrift 30. oktober 2012 nr. 1015 om avgifter på lufthavnene til Avinor AS ("takstregulativet"), og
- ii. Forskrift 15. november 2010 nr. 1430 om avgifter på flysikringstjenester som ytes av Avinor AS ("flysikringsforskriften").

Den *førstnevnte* forskriften vil i tråd med vanlig praksis bare gjelde for kalenderåret 2013. Den *sistnevnte* gjelder i prinsippet uten tidsbegrensning. Den gjennomfører forordning 1794/2006 om avgifter på flysikringstjenester, og den årlige avgiftsfastsettingen skjer i medhold av forordningens regler uten at det er nødvendig å vedta årlige forskrifter.

Dette notatet gjelder kun avgifter for bruk av lufthavner. Virkeområdebestemmelsene i gjennomføringsforskriften er generelt formulert, men størrelsesbegrensningene innebærer i praksis at enkeltstående lufthavner utenfor Avinor ikke er omfattet av forskriften. Med Avinor menes hele konsernet, inkludert Oslo lufthavn, AS.

2. DIREKTIV 2009/12/EF OM LUFTHAVNAVGIFTER

Direktiv 2009/12/EF om avgifter på lufthavner (heretter avgiftsdirektivet) ble vedtatt 11. mars 2009. Under utarbeidelsen var det en grunnleggende problemstilling om direktivet burde regulere selve avgiftsnivået. Den endelige løsningen innebærer at direktivet *ikke* regulerer avgiftsnivået.

Direktivet er bare pliktig å anvende på lufthavner med mer enn 5 millioner passasjerer per år (art. 1 nr. 2). De viktigste problemstillingene direktivet regulerer er følgende:

- i. Det er ikke tillatt med (usaklig) forskjellsbehandling mellom lufthavnbrukere (art. 3).

¹ Ordet "avgift" brukes ikke slik det vanligvis brukes i økonomisk litteratur. I realiteten dreier det seg om vederlag for tjenester. Mange vil derfor hevde at den rette termen er "gebyr". Fordi luftfartsloven selv bruker ordet "avgift" benyttes dette i det følgende.

- ii. Det er tillatt å ha et felles avgiftssystem for et selskap som driver et nettverk av lufthavner (art. 4).
- iii. Flyselskapene skal involveres i arbeidet med å fastsette lufthavnavgiftene, og som ledd i denne prosessen skal de få tilgang til opplysninger om lufthavnoperatørens kostnader, avgiftsinntekter og hvilke prinsipper som ligger til grunn for avgiftsfastsettingen (art. 6 og 7).
- iv. Lufthavnoperatører skal involvere flyselskapene før planer om investeringer ferdigstilles (art. 8).
- v. Medlemsstatene skal legge til rette for at lufthavnoperatører og flyselskaper inngår avtaler om tjenesteinnhold ("service level agreements") (art. 9).
- vi. Medlemsstatene skal legge til rette for å differensiere og skreddersy innholdet i de tjenestene de yter på en og samme lufthavn for å imøtekomme flyselskapenes behov (art. 10).
- vii. Medlemsstatene skal påse at en uavhengig myndighet fører tilsyn med at det nasjonale gjennomføringsregelverket etterleves (art. 11).

3. EØS-PROSESSEN

Direktivet ble tatt inn i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 64/2012 og trådte i kraft som EØS-rett 1. juni 2012. I forhandlingene med EU har EFTA-statene ikke bedt om endringer i direktivet i og med at det blir tatt inn i EØS-avtalen.

4. DEPARTEMENTETS INNLEDENDE VURDERING

Direktivet forutsetter en hovedmodell der lufthavnoperatørene har noe større frihet til å fastsette lufthavnavgiftene enn det Avinor har i dag. Ordlyden bærer et visst preg av at man har hatt store og frittstående aktører som Heathrow, Schiphol og Charles de Gaulle i tankene. Samtidig er nettverksmodellen uttrykkelig nevnt, og det fremgår av artikkel 6 nr. 5 at en anerkjenner systemer der lufthavnavgiftene fastsettes eller godkjennes av et statlig organ (den uavhengige tilsynsmyndigheten).

Departementet har vurdert om det er mulig å opprettholde dagens norske system ved å utpeke departementet selv som uavhengig tilsynsmyndighet. Konklusjonen er at det ikke lar seg gjøre fordi det følger av artikkel 11 nr. 3 at den uavhengige tilsynsmyndigheten ikke samtidig kan eie en lufthavnoperatør. Fordi Samferdselsdepartementet eier Avinor AS er denne løsningen ikke tillatt.

I stedet forslår vi at Luftfartstilsynet tildeles rollen som uavhengig tilsynsmyndighet. Tilsynet er i ferd med å erverve seg økonomisk kompetanse som følge av at det har fått som oppgave å utarbeide nasjonal ytelsesplan for flysikringstjenester (ledd i gjennomføringen av Single European Sky II-reglene). Denne oppgaven gir tilsynet både relevant kompetanse og kunnskap om Avinor.

Fordi en slik modell innebærer et brudd med den eksisterende oppgavefordelingen mener departementet at det bør foretas en mer omfattende revisjon av regimet for lufthavnavgifter. Selv om avgiftsdirektivet ikke regulerer selve avgiftsnivået mener departementet at det har gått så lang tid siden sist det ble foretatt en grundig vurdering av hvilke prinsipper lufthavnavgiftssystemet bør bygge på at det er naturlig å gjøre det nå.

5. ARBEIDSGRUPPE OG UTREDNING

Derfor ble det etablert en arbeidsgruppe (heretter "arbeidsgruppen") med representanter fra Finansdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Avinor og Samferdselsdepartementet. Arbeidsgruppen bestilte en utredning fra Universitetet i Nordland (Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi – SIB AS) om hvilke samfunnsøkonomiske prinsipper som bør legges til grunn for avgiftssystemet. Rapporten² ble avgitt i april 2011, og sendt på høring med merknadsfrist sommeren 2011.

En versjon av rapporten er lagt ut på departementets hjemmesider sammen med dette høringsnotatet.

Rapporten omfatter startavgiften og passasjeravgiften (ikke sikkerhetsavgiften). Et hovedfunn er at en større andel av det samlede avgiftsinntektene bør belastes passasjerene (passasjeravgiften), og at en mindre andel bør belastes flybevegelsene (startavgiften). Basert på analyser av Avinors faktiske kostnader foreslår rapporten hvilket nivå passasjer- og startavgiften bør ha.

Det ble forutsatt at avgiftene som hovedregel skal være de samme på alle Avinors lufthavner. Videre ble det forutsatt at Avinors kommersielle inntekter skal brukes til å subsidiere driften ("single till"). Med disse utgangspunktene kan man tenke seg to hovedmodeller:

² *Lufthavnavgifter i Norge – takstsystemets struktur og betydning for tilbud og etterspørsel*. SIB-rapport nr. 2-2011.

- a) En samfunnsøkonomisk modell med passasjer- og startavgift fastsatt på grunnlag av langtids marginale kostnader (LMK).
- b) En samfunnsøkonomisk modell hvor passasjer- og startavgift settes til et nivå som grovt sett sikrer Avinor de samme avgiftsinntektene som i dag. Det vil si en provenynøytral omlegging av dagens system.

Departementet gjengir ikke anbefalingene i rapporten her, men nøyer seg med å vise til rapporten. Arbeidsgruppen kom til at rapporten gir et godt grunnlag for vurderingen av avgiftsstrukturen, og anbefalte følgende:

- a) Avgiftsnivået bør baseres på lagtidsmarginale kostnader. Dersom dette fører til for lave inntekter for Avinor bør satsene oppjusteres proporsjonalt til det gir tilstrekkelige inntekter.
- b) Det bør betales samme pris på alle lufthavner.
- c) Det bør gjennomføres en provenyforskyvning fra avgifter basert på flyavganger (startavgiften) til avgifter basert på passasjerbevegelser (passasjeravgiften).
- d) Startavgiften bør baseres både på en vektavhengig og en vektuavhengig komponent.
- e) Dagens ordning med et bunnfradrag på startavgiften bør ikke videreføres.
- f) Passasjeravgiften bør være den samme for flygninger innenlands og til utlandet.

Departementet understreker at det som er sagt om *avgiftsnivå og avgiftsstruktur* ovenfor ikke har direkte betydning for gjennomføringen av avgiftsdirektivet. Men som en indikasjon på hvordan departementet tenker om den fremtidige avgiftsstrukturen er det nyttig bakgrunnsinformasjon.

6. FORSLAGET TIL NY FORSKRIFT

6.1 Saklig virkeområde

Departementet har kommet til at forskriften i første omgang *bare bør gjelde for Avinor*.

Som nevnt er det bare påbudt å la den gjelde for lufthavner med mer enn 5 millioner passasjerer årlig. Det er derfor ikke påbudt å la den gjelde for de største lufthavnene som ikke drives av Avinor, dvs. Sandefjord lufthavn, Torp og Moss lufthavn, Rygge.

Samtidig mener departementet at gjennomføringsforskriften bør gjelde for *hele Avinors nettverk av lufthavner* (inkludert Svalbard lufthavn, Longyear), selv om alle unntatt Oslo lufthavn, Gardermoen har færre enn 5 millioner passasjerer.³

Departementet mener at det på lengre sikt bør vurderes å utvide forskriftens virkeområde til også å omfatte de største lufthavnene utenfor Avinor. Brukerne av disse lufthavnene kan også ha interesse av å få tilgang til opplysninger om hvordan avgiftene på lufthavnen er fastsatt.

I dag finnes det en forskrift om avgiftsnivået på Moss lufthavn, Rygge.⁴ Etter det departementet kjenner til er det inngått avtale om rabatter som omfatter størstedelen av trafikkvolumet på lufthavnen, i tråd med dispensasjonsbestemmelsen i forskriften. Departementet har ikke detaljert kunnskap om rabattpraksisen på Sandefjord, Lufthavn, Torp, men vil anta at den er merkbar også der.

Nye krav til transparens vil lett støte mot avtalebestemte, og muligens også lovbestemte, krav om å behandle økonomiske opplysninger konfidensielt.⁵ Departementet ønsker av kapasitetsmessige grunner å konsentrere seg om alle de øvrige krevende spørsmålene som oppstår i relasjon til Avinor. Lufthavnene utenfor Avinor må likevel være forberedt på at forskriftens virkeområde kan bli utvidet senere.

Departementet har kommet til at forskriften bør gjelde både for vanlige flygninger til landbaserte destinasjoner og for såkalt kontinentalsokkelflygninger.⁶ Men selv om de sistnevnte flygninger omfattes av virkeområdet foreslås det særskilte regler om utmålingen av avgiftene på slike flygninger.

Videre må forskriften avgrenses mot avgifter på flysikringstjenester (se pkt. 1).

Endelig er det nødvendig å avgrense virkeområdet mot tjenester Avinor yter, og som *ikke finansieres gjennom avgifter*. Slike inntekter vil være avtalebaserte. Eksempler på dette er avtaler om utleie av arealer eller andre typer anlegg på lufthavnene til kommersiell virksomhet som drives av andre.

Selv om forskriften ikke skal gjelde for denne typen ytelser har departementet foreslått å videreføre prinsippet fra den eksisterende takstforskriften om at det

³ Bergen lufthavn, Flesland hadde 4,9 millioner passasjerer i 2010.

⁴ Forskrift 27. november 2007 nr. 1312 om avgifter på bruk av Moss lufthavn, Rygge.

⁵ Se avgiftsdirektivet artikkel 7 nr. 3.

⁶ Definert i utkastet § 4.

vederlaget Avinor mottar fullt ut må dekke de kostnadene Avinor påføres ved å yte slike tjenester. Slike forretningsforhold kan (innenfor de rammer som følger av generelle og spesielle konkurranseregler) være en inntektskilde for Avinor, og slik sett bidra til subsidiering av de avgiftsfinansierte delene av virksomheten, *men det motsatte er ikke tillatt*.

6.2 Oppgavefordeling og prosess ved fastsetting av avgiftene

Forslaget innebærer følgende *overordnede* oppgavefordeling og prosess:

- i. Departementet skal ikke lenger fastsette en (årlig) forskrift der selve avgiftssatsen (kronebeløpet) fremgår.
- ii. I stedet fastsetter departementet en "rammeforskrift" (høringsforslaget) – som i prinsippet skal gjelde uten tidsbegrensning – og som regulerer prosessen for hvordan de årlige avgiftssatsene skal fastsettes og hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for avgiftsfastsettingen/-beregningen.
- iii. For å opprettholde overordnet kontroll med økonomien til Avinor – og dermed det generelle avgiftsnivået på Avinors lufthavner – bør det vurderes å fatte en årlig eller flerårig rammebeslutning om hvilke avgiftsinntekter selskapet trenger. Herunder bør det vurderes å stille krav til kostnadseffektiv drift. Se mer om dette i punkt 6.3 og i den nye Eiermeldingen om Avinor (Meld. St. 38 (2011-2012) pkt. 2.6 og 7.4).
- iv. Innenfor de rammene som følger av prinsippene for avgiftsfastsetting i rammeforskriften, og den årlige/ flerårige rammebeslutningen, bestemmer Avinor hvilke avgifter de skal ha for et bestemt år eller for flere år.
- v. Avinor sender sin avgjørelse til Luftfartstilsynet som vurderer om Avinors beslutning respekterer de rammene som er nevnt i pkt. IV – foretar nødvendige endringer – og godkjenner til slutt avgiftene. Se mer om Luftfartstilsynets rolle i punkt 6.10.

Proessen med avgiftsfastsetting *for det enkelte kalenderåret* foreslås slik:

- i. Avinor skal legge frem sitt forslag innen 1. juni året før det aktuelle avgiftsåret.⁷ Denne bestemmelsen forutsetter at de statlige rammene for beslutningen er fastlagt tidligere, og i henhold til interne statlige rutiner som ikke fremgår av forskriften. Se om dette i punkt 7.

⁷ Se utkastet § 7 første ledd nr. 1.

- ii. Konsultasjonen med flyselskapene skal deretter skje i tidsrommet frem mot 15. august samme år.⁸ Fristen er kort når en tar i betraktning sommerferien, men departementet mener denne løsningen tross alt er den beste når en tar i betraktning at målet er endelig avgiftsfastsetting innen 1. november samme år (to måneder før de nye avgiftssatsene trer i kraft ved nyttår).
- iii. Senest 1. september fastsetter Avinor sine avgifter for det kommende kalenderåret. Samtidig sendes beslutningen til Luftfartstilsynet for endelig godkjenning.⁹
- iv. I utkastet har departementet foreslått at avgiftene skal være endelig *godkjent* av Luftfartstilsynet og publisert innen 1. november. En godkjenningsordning innebærer at avgiftsbeslutningen til Avinor ikke kan bringes inn for et tvisteløsningsorgan slik det legges opp til i avgiftsdirektivet artikkel 6 nr. 3 og 4. I stedet dreier det seg om en godkjenningsordning i tråd med artikkel 6 nr. 5.¹⁰

Fristen 1. november er en ambisiøs frist uavhengig av detaljene i tilsynets rolle (se om disse i punkt 6.10). Departementet ber derfor om at høringsinstansene kommenterer hvordan de mener at behovet for tidligst mulig fastsetting av avgiften (behovet for å vite hvilken avgift som skal kreves inn ved billettsalget) skal veies mot behovet for en grundig vurdering av grunnlaget for avgiftene.

- v. Det endelige vedtaket til Luftfartstilsynet vil være en forskrift. I tråd med forvaltningslovens hovedprinsipp kan derfor ikke vedtaket påklages¹¹. Skal det overprøves må det bringes inn for domstolene. Domstolens myndighet vil være begrenset. Det at vedtaket ikke kan påklages reduserer betydningene av de tidsmessige utfordringene som er beskrevet i punkt iv.

6.3 Behovet for overordnet regulatorisk styring med Avinors kostnader

⁸ Se utkast § 7 første ledd nr. 2.

⁹ Se utkastet § 7 første ledd nr. 3. Luftfartstilsynet vil behandle saken i medhold av bestemmelsene i utkastet § 10.

¹⁰ Artikkel 6 nr. 5 åpner for at en medlemsstat ikke innarbeider tvisteløsningsmekanismer i tråd med artikkel 6 nr. 3 og 4 dersom det har en godkjenningsordning som forvaltes av den uavhengige tilsynsmyndigheten (her Luftfartstilsynet).

¹¹ Se utkastet § 10 femte ledd.

Avinor er utsatt for en viss konkurranse i lufthavnmarkedet – dels fordi det finnes konkurrerende lufthavner i Østlandsområdet og dels fordi selskapets lufthavner konkurrerer med utenlandske lufthavner.

Likevel er hovedinntrykket at Avinors lufthavndrift har klare monopolistiske trekk. Departementet kan derfor ikke uten videre legge til grunn at effektivitet sikres gjennom konkurranse. I stedet kan det være behov for å stille krav gjennom offentlig regulering – i dette tilfellet inntekts-/kostnads-/prisregulering.

Grovt sett innebærer forslaget to typer regulering:

- i. Avinors samlede behov for avgiftsinntekter skal reguleres gjennom rammebeslutninger som tas av departementet (rammeregulering).
- ii. Departementet bestemmer gjennom den foreslåtte forskriften hvordan inntekstprovenyet skal fordele seg på de ulike avgiftstypene og i hvilken grad det er tillatt eller påbudt å differensiere avgiftene avhengig av lufthavn, flytype og lignende (profilregulering).

Rammereguleringen omtales nedenfor i dette punktet. Profilreguleringen behandles i punkt 6.5 og 6.6.

Avinor har, i den arbeidsgruppen som er nevnt i punkt 5, påpekt at de er et aksjeselskap, og derfor underlagt bedriftsøkonomiske prinsipper. Departementet ser på rammebeslutningen som en måte å bygge bro mellom bedrifts- og samfunnsøkonomiske hensyn. Det er åpenbart at disse interessene kan være vanskelige å forene, men med den modellen som foreslås er det mulig å forholde seg til disse avveiningene på en bevisst måte.

Departementet ser ikke for seg at selve innholdet i rammereguleringen skal omtales i forskriften. I stedet er det lagt opp til¹² at det som grunnlag for en rammebeslutning foretas konkrete vurderinger av hvilke rammer som bør gjelde, herunder om rammene bør fastsettes for ett eller flere år av gangen. På denne måten kan man stille krav om at driften av Avinors lufthavner skal være kostnadseffektiv.

En liknende reguleringsmodell finnes i Storbritannia, der Civil Aviation Authority (CAA), med hjemmel i Airports Act 1986, fatter femårige rammebeslutninger¹³ om

¹² Se utkastet § 16.

¹³ http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/heathrowgatwickdecision_mar08.pdf

hvilken avgiftsinntekt lufthavnene Heathrow og Gatwick har lov til å ha per passasjer per år. Departementet mener noen av trekkene i dette systemet har overføringsverdi på Avinor, selv om det er betydelige forskjeller mellom selskapene og de virksomhetene de er ansvarlige for.

Denne modellen tar som utgangspunkt en regelbestemt base av eiendeler som kan defineres og verdsettes i rammebeslutningen selv. Denne basen vil typisk øke med tiden ettersom investeringer foretas. Med utgangspunkt i denne basen beregner man en kapitalkostnad og en avskrivningskostnad. Når en føyer driftskostnadene til disse to kostnadstypene kommer man frem til de samlede kostnadene som samtidig reflekterer det samlede inntektsbehovet.

Dersom man regner ut differansen mellom det samlede inntektsbehovet og de (typisk) kommersielle (avtalebaserte) inntektene Avinor har, kommer man under "single till-modellen" frem til selskapets samlede behov for avgiftsinntekter.

Det er klart at måten de enkelte størrelsene fastsettes på må ta høyde for de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i luftfarten generelt og for lufthavner mer spesielt. Endelig må en legge vekt på de forholdene som preger det norske markedet.

De kommersielle inntektene i en slik modell vil avhenge både av trafikkvolumet og av hvor mange penger hver enkelt passasjer bruker når de oppholder seg på lufthavnene.

Det er en grunnleggende målsetning å sikre at de som har fordel av investeringene på lufthavnene også er med på å betale for dem. Ideelt sett er det derfor ønskelig at avgifter til finansiering av et prosjekt ikke innkreves før prosjektet pådrar seg kostnader, og at avskrivningstaksten står i et rimelig forhold til den nytten brukene har av investeringen. I et nettverk som Avinors lufthavner vil imidlertid denne nyttevurderingen langt på vei måtte knyttes til nettverket som sådan, og den samfunnsmessige funksjonen dette har, og ikke til den enkelte lufthavnen.

Denne formen for styring krever at underlagsmaterialet for departementets rammebeslutning redegjør grundig og tilstrekkelig detaljert for *når* en investeringskostnad vil påløpe. Bli investeringen ikke foretatt etter planen, kan det bygges inn i beslutningen at avgiftsinntektsbehovet, og dermed avgiftssatsene for det aktuelle året, skal reduseres.

Departementet mener mange av elementene som finnes i det nye ytelsessystemet for flysikringstjenester (en del av Single European Sky II-pakken) har overføringsverdi:

Staten kan ikke uten videre legge til grunn at monopolister driver effektivt; det kan være nødvendig å binde avgiftsnivået for flere år av gangen i form av planer (rammevedtak); planene forutsetter en form for risikofordeling mellom de som yter tjenestene (her Avinor) og de som mottar dem (typisk flyselskapene); det må avgjøres hvem av disse to partene som skal bære risikoen for endringer av ramme-forutsetningene – typisk når staten foretar regelverksendringer som påvirker kostnadene; eventuelle justeringer av avgiftene som skyldes endrede forutsetninger bør følge automatisk av forskriften og planen, og ikke kreve et utfyllende endringsvedtak; og det må være en grundig prosess forut for fastsettelsen av planene der alle berørte parter involveres.

Det ligger insentiver i selve risikofordelingsmekanismen. I tillegg kan det innarbeides ytterligere insentiver av positiv eller negativ art, både for Avinor og for flyselskapene.

Foreløpig er denne måten å tenke på nokså ny i Norge. Departementet legger derfor opp til at den regulatoriske styringen av Avinor kan og bør utvikles gradvis. Etter hvert som man vinner erfaring, og selskapet selv har utviklet oversikter over tjenestetyper og kostnader, kan man gradvis øke raffinementet og detaljeringsgraden, og dermed treffsikkerheten, i styringen. Muligheten for utvikling kan tilsi at de første eventuelle rammebeslutningene bare bør gjelde for ett eller noen få år, men at man på sikt kan utforme for eksempel femårige planer.

6.4 Åpenhet om kostnadsopplysninger og avgiftsprinsipper – transparens

Åpenhet om kostnader og de prinsippene som ligger til grunn for avgiftsfastsettingen er et hovedmål med avgiftsdirektivet.¹⁴ I tråd med direktivet inneholder derfor utkastet bestemmelser om åpenhet og informasjonsutveksling som stiller krav både til Avinor og til flyselskapene.¹⁵

Prinsippet om single till – dvs. subsidiering fra kommersielle inntekter – innebærer at det heller ikke i fremtiden vil være et én-til-én-forhold mellom avgifter og kostnader. De samlede avgiftsinntektene vil ligge betydelig under kostnadsnivået. Prinsippene for avgiftsstruktur slik de fremgår av punkt 5 innebærer at det heller ikke vil være en strengt definert sammenheng mellom provenyet fra start- og passasjeravgiftene og bestemte tjenester, selv om passasjeravgiften typisk er tenkt å dekke investeringer i og driften av terminalbygningen (med unntak av sikkerhetskontrollen) og startavgiften typisk skal dekke investeringer i og drift av rullebaner, taksebaner, flyoppstillingsplasser, bakketjeneste mv.

¹⁴ Se særlig direktivets artikkel 7.

¹⁵ Se særlig utkastet § 8.

Åpenhet om kostnader og inntekter vil gi bedre mulighet for å føre kontroll med hvordan de utvikler seg. I tillegg er det grunn til å tro at direktivet på sikt også vil føre til at man får et bredere tilfang av opplysninger fra andre land å sammenligne med. Dette vil kunne gjøre det mulig å foreta såkalt "benchmarking". Departementet er likevel klar over at Avinor har klare særegenheter som gjør dette utfordrende.

Forskriften legger opp til at det "så langt det er mulig og hensiktsmessig" skal gis separate opplysninger for hver av lufthavnene i selskapets nettverk.¹⁶ Uansett skal det utarbeides en liste over de tjenestene som selskapet yter og den infrastrukturen som stilles til disposisjon forbrukerne.

I Sverige er det fastsatt en egen gjennomføringslov for avgiftsdirektivet.¹⁷ Etter det departementet forstår har den svenske tilsynsmyndigheten tolket direktivet på en måte som krever at Swedavia AB har måttet gjøre et betydelig arbeid med å kartlegge sine tjenester og knytte kostnader til disse.

Forskriftsutkastet krever også at flyselskapene gir tydelig informasjon til Avinor¹⁸ om sine behov, slik at Avinor får et best mulig grunnlag for sine investeringsbeslutninger.

Forskriften innebærer ikke at taushetsbelagte opplysninger skal gjøres offentlige. På samme måte må selvsagt børslovens regler om å gi markedet samtidig tilgang til kurssensitiv informasjon respekteres. Åpenhetsreglene vil kreve øket bevissthet om disse grensedragningene. Departementet ser for seg at det kan bli behov for utfyllende beslutninger om hvilke opplysninger som skal være offentlige, og legger derfor opp til at det selv kan ta beslutninger om hvordan bestemte typer opplysninger skal behandles. Deretter vil det være opp til Luftfartstilsynet å påse at de faktisk behandles slik.

6.5 Avgiftstypene – statlig fastsetting?

Utkastet innebærer at staten fremdeles regulerer hvilke lufthavnavgiftstyper Avinor skal ha: startavgift, passasjeravgift og sikkerhetsavgift. Alternativet vil være å bare fastsette hvilket samlet avgiftsproveny selskapet skal kunne ha, eventuelt at det ble fastsatt et maksimalt avgiftsproveny per passasjer. Departementet ønsker imidlertid å opprettholde en viss overordnet samfunnsøkonomisk styring med avgiftsstrukturen,

¹⁶ Se utkastet § 9 første ledd.

¹⁷ Lag om flygplatsavgifter fastsatt 22. juni 2011 (SFS 2011/866).

¹⁸ Se utkastet § 9 annet ledd.

fordi det som oppfattes som bedriftsøkonomisk ønskelig ikke alltid er den beste løsningen for samfunnet.

Reguleringen av den provenymessige fordelingen mellom de ulike avgiftstypene omhandles i punkt 6.6.

Utkastet legger opp til at det fremdeles skal være et beregningsmessig skille (ulike kostnadsbaser) mellom avgifter for flygninger til kontinentalsokkelen og alle de øvrige flygningene. I tillegg skal det ikke være noen form for krysssubsidiert dem imellom. De kommersielle inntektene og avgiftsinntektene som er knyttet til de landbaserte flygningene skal ikke brukes til å subsidiere offshoreflygninger. Departementet vil avvente høringsinstanenes syn på om det er behov for å regulere selve avgiftsatsen i forskriften, eller om det er tilstrekkelig at de prinsippene som er nevnt her fremgår.

6.6 Avgiftsstruktur for øvrig

Departementet tar som utgangspunkt at avgiftene på alle Avinors lufthavner fortsatt bør være de samme, men fra dette utgangspunktet foreslås det flere unntak som fremgår nedenfor i punkt 6.6. I tillegg kommer noe mer spesielle unntak som drøftes i punkt 6.7, 6.8 og 6.9.

Departementet legger opp til at *sikkerhetsavgiften* forblir strengt kostnadsbasert. På den ene siden skal den ikke subsidieres av andre inntekter, og på den andre siden skal den ikke være høyere enn kostnadene ved å investere i og drive sikkerhetskontrollen. Avgiften beregnes (som i dag) ved å dividere total kostnad på antatt antall passasjeravganger det aktuelle året.

Når det gjelder *passasjeravgiften* og *startavgiften* legger forskriften opp til at det samlede avgiftsprovenybehovet beregnes under ett (se også punkt 6.3) ved at man tar utgangspunkt i selskapets samlede kostnader til å drive lufthavnen (unntatt sikkerhetskontrollen). Ved å trekke selskapets antatte kommersielle inntekter fra dette kostnadsbeløpet kommer en frem til det samlede provenybehovet fra passasjer- og startavgiften.

Departementet mener det er for tidlig å foreta vesentlige omfordelinger av avgiftsproveny fra startavgift til passasjeravgift slik som utredningen fra SIB AS antyder. Likevel bør ikke forskriften etablere et så rigid system at en slik forskyvning umuliggjøres i praksis. Det kan gjøres ved at forskriften selv slår fast at departementet – for hvert enkelt kalenderår, eller for flere år av gangen – bestemmer hva

provenyfordelingen skal være mellom passasjer- og startavgiften.¹⁹ Det kan være naturlig å knytte denne beslutningen til den overordnede styringen og de overordnede beslutningene som er omtalt i punkt 6.3.

Gitt denne overordnede fordelingen vil *passasjeravgiften* (for den enkelte passasjer) måtte settes lik totalprovenyet dividert på antall passasjerer for det aktuelle året.²⁰

Ordningen med ulik passasjeravgift på flygninger til innlands- og utenlandsdestinasjoner skal etter planen oppheves innen 2015, og er derfor ikke videreført i høringsutkastet.

For så vidt gjelder *startavgiften* mener departementet at ordningen med 30 prosent rabatt på flygninger fra bestemte lufthavner bør videreføres inntil videre.

Ordningen med bunnfradrag i startavgiften ble innført i 2010 for å bøte på utilsiktede konsekvenser av at nivået på startavgiften, og dermed effekten av 30 prosent-rabatten, ble vesentlig redusert som følge av at en terminalavgift (TNC-avgift) ble skilt ut fra startavgiften. Bunnfradraget er videreført i forslaget. Det er ventet at nye EU-regler om TNC-avgiften vil bli tatt inn i EØS-avtalen. Regjeringen vil utrede hvilke konsekvenser dette har for ordningen med bunnfradrag.

Departementet ser for seg at startavgiften bør være avtakende med økende vekt (degressiv) slik som etter gjeldende avgiftsforskrift. Selv om avgiftene ikke er direkte kostnadsrelaterte, og selv om betalingsevnen typisk øker når flyene er tyngre, er det ikke naturlig å se helt bort fra at kostnadene til Avinor ikke står i forhold til tyngden på flyet. Dette er i tråd med etablert internasjonal praksis og beregningsreglene for terminalavgiften (TNC) etter flysikringsforskriften og den underliggende avgiftsforordningen.

Utkastet er derfor basert på at flyenes vekt som hovedregel deles inn i tre intervaller. Et lavt intervall som går opp til 75 000 kg, et mellomintervall som går fra 75 001 kg til 150 000 kg og et toppintervall for all vekt som overstiger 150 001 kg.

Departementet mener i tillegg at det bør videreføres et særskilt prissystem for fly som veier 8 000 kg eller mindre. Disse bestemmelsene²¹ er i utkastet i hovedsak bygd opp på samme måte som i gjeldene taksregulativ. For at takstene skal kunne svinge i takt med endringene i den startavgiften flyselskapene betaler er det foreslått å angi

¹⁹ Se utkastet § 16 første ledd for så vidt gjelder fastlandsavgifter og § 16 annet ledd for så vidt gjelder offshoreavgifter.

²⁰ Se utkastet § 18.

²¹ Se særlig utkastet § 22 og 30 – 33.

prisene som skal betales for enkeltflygninger, årskort og ukekort for lette fly som et forholdstall basert på den grunnleggende startavgiften som i 2012 utgjør 67 kroner per tonn.

I høringen av takstforskriften for 2014 vil det bli foreslått å utvide muligheten til å kjøpe ukekort²² også til bruk av luftfartøy som er registrert i Norges luftfartøyregister – ikke bare utenlandske fartøy. Denne løsningen er også innarbeidet i forslaget her.

Når retten til å løse ukekort utvides kan det være at det får uheldige inntekst-virkninger for Avinor. Det holdes derfor åpent om prisen på ukekort til gjengjeld bør stige noe sammenlignet med avgiften for enkeltavganger.

6.7 Kommersielt begrunnede rabatter og avgiftsfritak

Departementet mener at muligheten for å gi kommersielt begrunnede rabatter bør videreføres med samme omfang som i dag.²³ Det legges til grunn at Avinor er finansiert på en måte som gjør at det må respektere reglene om statsstøtte i EØS-avtalen. Forutsatt at selskapet gjør det vil det kunne gi rabatter både i start- og passasjeravgiften (ikke sikkerhetsavgiften) dersom det anser det godtgjort at rabatten vil øke det samlede provenyet og stimulere til bedre utnyttelse av luftfartøyene og luftfartsanleggenes kapasitet.

Avinor skal også kunne gi reduksjon eller fritak fra avgiftene (inkludert sikkerhetsavgiften) dersom det foreligger særlige grunner og formålet med flygningen er ikke-kommersielt.

6.8 Insentiver

Utkastet legger opp til at insentiver skiller seg fra rabatter ved at de førstnevnte skal ha *forankring i det rammevedtaket departementet vedtar* (se punkt 6.3). Insentivet kan være knyttet til Avinors ytelser eller til flyselskapenes ytelser, og kan inngå som deler av en avtale om tjenestekvalitet.

En slik insentivordning må ikke innebære en indirekte subsidiering eller annen form for favorisering av *ett eller noe få selskaper*. Rabatter må være knyttet til objektive kriterier og dokumenterbare opplysninger.

²² Se utkastet § 32.

²³ Se utkastet § 38 og § 1-3 første ledd i det gjeldende takstregulativet.

Grunnen til at insentivordningene må forankres i rammevedtaket er at insentivene vil kunne ha betydning for hvilke inntekter Avinor får, og dermed om de forutsetninger som bør legges til grunn for rammevedtaket er realistiske. Formålet med insentivene er at Avinor skal ha tilskyndelse til å yte bedre tjenester, men et *for* krevende regime vil kunne undergrave inntektsgrunnlaget på en måte som ikke er til fordel for brukerne som fellesskap – og kanskje særlig for investeringsnivået.

En mulig insentivordning kan være variabel pris avhengig av når på døgnet en flygning foretas. Begrunnelsen for et slikt insentiv kan være både å utnytte kapasiteten på lufthavnen bedre (kapasitetsprising), og å redusere støyulempene om natten (støyprising). Teknisk sett kan insentivet være både positivt og negativt – de kan innebære en reduksjon i den generelle avgiftssatsen og et tillegg til den.

6.9 Avtaler om tjenesteinnhold og tjenestekvalitet (SLA) – herunder prismessige insentiver knyttet til slike avtaler

Avgiftsdirektivet krever at medlemsstatene skal legge til rette for at lufthavnoperatørene og flyselskapene innleder forhandlinger med tanke på å inngå såkalte "service level agreements" (SLA).²⁴ I utkastet er dette konkretisert som en plikt for Avinor til å legge til rette for at det gjennomføres forhandlinger med flyselskapene om tjenesteinnhold- og kvalitet. Forpliktelsen innebærer strengt tatt ikke at Avinor må sørge for at avtale blir inngått.

Bakgrunnen for den litt forbeholdne ordlyden, både i avgiftsdirektivet og i forskriftsutkastet, er blant annet at forholdet mellom flyselskapene og de som driver lufthavner ofte ikke anses som vanlige kontrakter. Tradisjonelt har de offentligrettslige aspektene ved forholdet dominert; luftfartsanleggene stilles til disposisjon for flyselskapene, og vilkårene (særlig prisen i form av avgifter) følger av regulativer som er vedtatt av en offentlig instans. En "mangel" ved ytelsen til lufthavnoperatøren regnes ikke som et mislighold av en kontraktsmessig forpliktelse, og fører ikke til "prisavslag".

Forskriften innebærer ikke at denne grunnmodellen endres, men den innebærer at det skal gjøres seriøse forsøk på å formalisere en tjenestestandard. Den innebærer ikke noe forbud mot å avtale at mangler ved Avinors tjenester (avvik fra en standard som typisk er definert i en SLA) skal få økonomiske konsekvenser for selskapet. Men dersom en slik avtale skal ha direkte konsekvenser for vederlaget flyselskapene betaler, så må det gjøres i form av en insentivordning som innarbeides i

²⁴ Artikkel 9.

departementets rammevedtak.²⁵ Departementet vil understreke at verken Avinor eller flyselskapene har krav på at departementet godkjenner en slik avtalebasert prisdifferensiering.

Ved vurderingen av slike avtaler må det skilles mellom avtaler om selve tjenestekvaliteten, og avtaler om hva som skjer dersom Avinor ikke yter tjenester i tråd med den avtalte standarden. Det er bare den sistnevnte formen for avvik som vil kunne ha betydning for de avgiftene som skal betales for de aktuelle tjenestene. Vi understreker at det som sies her ikke har betydning for de tilfellene der Avinor har inngått særskilte avtaler om å yte tjenester som ikke skal finansieres gjennom avgifter.²⁶

6.10 Luftfartstilsynets kontroll med at reglene etterleves

Luftfartstilsynet skal føre kontroll med at Avinor respekterer de rammene som følger av den foreslåtte forskriften og den utfyllende rammebeslutningen departementet skal ta.²⁷ Forskriften åpner bevisst for et visst skjønn, og dette skjønnet er av to forskjellige arter:

Den første gruppen dreier seg om skjønn som skyldes at ordene som brukes i forskriften og i rammebeslutningen er generelle eller vage. Eksempler på dette er at åpenhetsreglene krever at det skal gis tilgang til informasjon om "den generelle kostnadsstrukturen" og om "vesentlige investeringer". Dette er en form for skjønn der det i prinsippet finnes et klart svar, og det er opp til Luftfartstilsynet å avgjøre hvor grensen går.

Den andre typen skjønn er der hvor ordlyden for så vidt er klar, men hvor den klare ordlyden lar det stå igjen et tomrom som kan brukes til å finne en konkret god løsning. Dersom Avinor bruker denne friheten til å fastsette en avgift som respekter den aktuelle rammen, og som flyselskapene også synes er akseptabel, bør Luftfartstilsynet unnlate å overprøve bruken av skjønnet.

Men hva dersom Avinors beslutning er i strid med de rettslige rammene, eller flyselskapene ikke slutter seg til Avinors beslutning? I slike tilfeller legger forskriftsutkastet²⁸ opp til at Luftfartstilsynet innleder en dialog med både Avinor og flyselskapene. For at denne dialogen skal bli effektiv og konstruktiv er det trolig nødvendig at Luftfartstilsynet innledningsvis presiserer hva som eventuelt må endres

²⁵ Se samspillet mellom utkastet § 12 og § 16.

²⁶ Se utkastet § 2 første ledd siste setning og § 36.

²⁷ Se utkastet § 16.

²⁸ Se utkastet § 10.

for at avgiftene skal respektere de rettslige rammene. Deretter kan dialogen foregå innenfor den rammen som gjenstår. Oppnås det enighet mellom Avinor og flyselskapene skal Luftfartstilsynet respektere denne og godkjenne løsningen.

Oppnås det ikke enighet vil Luftfartstilsynet måtte opptre som en "tvisteløser". Utkastet sier da bare at tilsynet skal gjøre dette "etter beste skjønn". Departementet mener det er så vanskelig å forutse hvilke hensyn som vil gjøre seg gjeldene i slike saker at det ikke er ønskelig med et mer presist vurderingskriterium. Den endelige avgjørelsen er et offentlig vedtak av forskrifts karakter, og det er derfor gjort klart at den ikke kan påklages. Derimot kreves det at vedtaket begrunnes.

De oppgavene som er foreslått for Luftfartstilsynet innebærer at tilsynet skal inneha rollen som "Uavhengig tilsynsstyresmakt" i avgiftsdirektivets forstand. Dette gjør det nødvendig med noen kommentarer om forståelsen av direktivet.

Artikkel 11 nr. 6 i direktivet gjelder "tvistar som nemnde i artikkel 6 nr. 3", det vil si tvister mellom et foretak som driver lufthavn og flyselskapene, og stiller krav til slike prosedyrer. Forskriftsutkastet innebærer at Luftfartstilsynet skal godkjenne de avgiftene Avinor har fastsatt. Det følger av artikkel 6 nr. 5 at en medlemsstat kan la være å benytte seg av bestemmelsen i artikkel 6 nr. 3 dersom det i stedet har fastsatt en godkjenningsordning. Fordi det er nettopp det forskriftsutkastet gjør, gjelder ikke kravene i artikkel 11 nr. 6.

Tanken med den foreslåtte ordningen er å inkludere enkelte av de positive elementene i artikkel 6 nr. 3 i en godkjenningsordning av den typen som er nevnt i artikkel 6 nr. 5, men som det fremgår ovenfor er dette ikke nødvendig så lenge man har en godkjenningsordning. Vi snakker med andre ord om en type "frivillig hybridordning".

7. SAMSPILLET MELLOM DEN STATLIGE BUDSJETTPROSESSEN OG DEN FORSKRIFTSFASTSATTE PROSESSEN

Prosessbestemmelsene i forskriften retter seg særlig mot Avinor, men til en viss grad også mot Luftfartstilsynet. Forskriften inneholder ingen uttrykkelige referanser til den statlige budsjettprosessen. Like fullt er det en slik sammenheng.

Det innledende arbeidet med statsbudsjettet starter gjerne et drøyt år før det aktuelle budsjettåret. I den grad det er en sammenheng mellom budsjettarbeidet og Avinors avgifter for et bestemt budsjettår (n) så vil departementet være nødt til å forholde seg til dette allerede i siste kvartal av år n – 2. Dette gjelder selv om det endelige

avgiftsvedtaket bare skal gjelde for ett enkelt kalenderår. Dersom det skal gjelde for flere år av gangen er det grunn til å tro at en må starte enda lengre før det første av de årene vedtaket skal omfatte.

8. IKRAFTTREDELSE – VIRKNINGSTIDSPUNKT

Forskriften skal styre avgiftsfastsettingsprosessen for ett eller flere kalenderår. Dersom høringsinstansene slutter seg til hovedtrekkene i forslaget bør det rent regelteknisk være mulig å legge forskriften til grunn for arbeidet med avgiftene for 2015. Det vil si at den prosessen som er beskrevet i utkastet til § 7 første ledd nr. 1 starter opp 1. juni 2014.

Spørsmålet er om Avinor og Luftfartstilsynet vil være i stand til å etterleve forskriften fra dette tidspunktet med de kravene dette innebærer til dokumentasjon og kontroll. Departementet har bare hatt uformell kontakt med Avinor og Luftfartstilsynet om innholdet i utkastet. Det innebærer at de ikke har hatt mulighet til å vurdere hva innholdet innebærer for dem og om de mener utkastet er utformet på en hensiktsmessig og forståelig måte.

Departementet antar derfor at det under og etter høringen vil måtte avholdes møter og utveksles synspunkter der utformingen av forskriften og de kravene det innebærer for Avinor og Luftfartstilsynet diskuteres som to sider av samme sak. Herunder må det avklares i hvilken grad kravene i direktivet er tilstrekkelig fleksible til at det er mulig å stille *gradvis strengere krav til dokumentasjon* dersom det reduserer problemene i ikrafttredelsesåret.

9. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

9.1 Konsekvenser for Avinor

Det er åpenbart at kravene til dokumentasjon av tjenestetyper og kostnader stiller Avinor overfor vesentlige nye krav. Fordi direktivet, og dermed også forskriften, er skjønnsmessig utformet vet ikke departementet nøyaktig hva kravene innebærer. I tillegg vet ikke departementet i hvilken grad Avinor allerede har kartlagt tjenestetyper og tilhørende kostnader på en måte som er egnet til å innfri forskriftens krav. I stedet legger departementet opp til at denne kartleggingen må skje i forlengelsen av høringen.

Avinor har allerede i dag en viss kontakt med flyselskapene gjennom det som kalles "Avgiftsforum", og som ledes av Avinor. Etter det departementet forstår har det også

vært kontakt mellom Avinor og flyselskapene om utforming av såkalte Service Level Agreements (se punkt 6.9).

Utkastet innebærer i seg selv ikke at nivået på avgiftene må endres, verken hver for seg eller samlet. Samtidig vil den kartleggingen av tjenestetyper og kostnader som utkastet krever føre til at mulig ineffektivitet vil bli synlig. Indirekte vil opplysningene kunne brukes til å foreta sammenligninger blant annet i form av "benchmarking". I forlengelsen av dette åpnes det altså for at departementet stiller krav til kostnadseffektivitet etter mønster av det nylig introduserte ytelsessystemet for flysikringstjenester. Det er alt for tidlig å forsøke å kvantifisere hva de økonomiske virkningene av disse tiltakene kan bli.

9.2 Konsekvenser for staten

Samferdselsdepartementet vil på den ene siden bli fritatt fra arbeidet med å gjennomføre høringer av utkastet til de årlige avgiftsforskriftene, og arbeidet med å fastsette avgiftene basert på høringsuttalelsene. På den andre siden vil departementet få en forpliktelse til å fatte rammebeslutninger som nevnt i punkt 6.3. Graden av raffinement og finmaskethet kan variere mye for slike beslutninger. Virkningen på kostnadsnivået til Avinor må være en helt avgjørende faktor når en tar stilling til hvor store ressurser departementet bør legge i dette arbeidet.

Det er fullt mulig å tenke seg en beslutning som ikke gjør stort mer enn å videreføre det eksisterende avgiftsnivået, eventuelt oppjustert i takt med konsumprisindeksen (KPI). I så fall kreves det liten eller ingen ekstra innsats fra departementets side. I motsatt ende av skalaen kan man tenke seg et ambisiøst opplegg som fanger opp i seg mange av de elementene det britiske CAA har lagt vekt på i sin beslutning om Heathrow og Gatwick lufthavn (se punkt 6.3).

Departementet vil bruke dialogen med Luftfartstilsynet i forlengelsen av høringen til å konkretisere hvor ambisiøs departementets egen rolle bør være, herunder hvordan oppgavefordelingen mellom departementet og tilsynet bør være. På generelt grunnlag kan man si at en detaljert rammebeslutning fra departementets side legger tilsvarende detaljerte føringer for det kontrollarbeidet Luftfartstilsynet skal utføre.

Luftfartstilsynet vil få en vesentlig ny oppgave. Faglig sett vil oppgaven ha klare fellestrekk med den rollen tilsynet har ved kontrollen av kostnadseffektivitetskomponenten i ytelsessystemet i SES II-regelverket. Begge deler handler om å kontrollere dokumentasjon for kostnader knyttet til bestemte tjenester. Det er ventet at detaljeringsgraden på det materialet Avinor skal legge frem må være klart høyere

etter utkastet enn det som er tilfellet for det materialet tilsynet får fra Avinor ved utarbeidelsen av den nasjonale ytelsesplanen etter SES.

På generelt grunnlag kan det sies at Luftfartstilsynet kan be om alle de opplysningene det trenger for å utføre sine kontrolloppgave etter forskriften.²⁹ Jo bedre det materialet tilsynet mottar fra Avinor er, jo mindre ressurser trenger Luftfartstilsynet å bruke på oppgaven. I praksis er det grunn til å tro at flyselskapene vil gå langt i å hevde at bestemte opplysninger må legges frem av Avinor, mens Avinor på sin side vil hevde at det ikke alltid er mulig å utlede dette av de underliggende forpliktelsene i direktivet. Luftfartstilsynet vil på sin side trolig kunne ha hjelp av å konsultere praksis fra andre land som allerede har en viss erfaring med å tolke direktivet og nasjonale gjennomføringsbestemmelser.

Et av hovedspørsmålene vil trolig bli samordningen av den bestemmelsen som sier at Avinors lufthavner skal finansieres som et nettverk³⁰ og den bestemmelsen som sier at "det så langt det er mulig å hensiktsmessig" skal legges frem separate opplysninger for hver av lufthavnene i nettverket.³¹

Departementet legger opp til at tilsynet og departementet i felleskap må kartlegge hvor omfattende den nye oppgaven er og i hvilken grad oppgaven kan utføres av personer som allerede er ansatt i tilsynet.

I den grad de nye oppgavene til Luftfartstilsynet ikke kan *finansieres* innenfor eksisterende budsjetttramme må en ta stilling til om underdekningen skal finansieres ved hjelp av bevilgninger eller ved hjelp av økede lufthavnavgifter.

9.3 Konsekvenser for flyselskapene

Direktivet har som hovedformål å gi flyselskapene (som brukere av de tjenestene Avinor yter) tilgang til flere og bedre opplysninger om arten av alle de tjenestene Avinor yter og hva det koster å yte dem. Det er liten tvil om at dette er et gode i seg selv. I og med at direktivet ikke regulerer selve avgiftsnivået er det ikke korrekt å si at den regelbestemte åpenheten vil ha umiddelbare økonomiske konsekvenser for flyselskapene.

Det gjenstår å se om åpenheten på sikt vil føre til reduserte kostnader for Avinor, og dermed til reduserte avgifter. En slik utvikling vil kunne være drevet like mye av øket

²⁹ Se luftfartsloven § 13a-1 og utkastet § 10 annet ledd.

³⁰ Se utkastet § 14.

³¹ Se utkastet § 9 første ledd og direktivet artikkel 7 nr. 1.

konkurranse mellom de største lufthavnene i Nord-Europa, og av eventuelle krav om kostnadseffektivitet fra departementet som fasetter av rammebeslutninger, som av åpenheten i seg selv.

9.4 Konsekvenser for passasjerene

Direktivet gjelder forholdet mellom flyselskapene og Avinor. Det er derfor lite naturlig å si at det har andre følger for passasjerene enn de eventuelle indirekte konsekvensene som er beskrevet i punkt 9.3.

Vedlegg: Utkast til forskrift om fastsetting av avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS