

Notat

Saksbehandler
Finn Owen Meling, tlf.

Iht. høringsliste

Høring - gjennomføring i norsk rett av ny forordning om ytelses- og avgiftsstyring av flysikringstjenester

Luftfartstilsynet foreslår endringer i forskrift 19. desember 2014 nr. 1846 om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom (BSL G 1-1), og i forskrift 19. desember 2014 nr. 1847 om avgift på flysikringstjenester (BSL G 10-1). Endringene fremkommer i detalj i egne vedlegg, og beskrives nærmere under punkt 4 i dette høringsbrevet.

De foreslåtte forskriftsendringene har sammenheng med behovet for tilpasninger til en ny EU-forordning om ytelses- og avgiftsstyring for flysikringstjenestene (kommisjonsforordning (EU) 2019/317).

Vi gjør oppmerksom på at Samferdselsdepartementet i år har sendt ut to øvrige forslag til regelverksendringer på høring, som begge berører BSL G 10-1. Det er vesentlig å understreke at disse forslagene ikke blir omtalt eller tatt hensyn til i dette høringsutkastet, men de vil bli tatt hensyn til ved en endelig regelendring som følge av denne høringen.

1. Bakgrunn

Single European Sky-regelverket (SES) følger av Europaparlaments- og rådsforordningene (EF) nr. 549/2004, 550/2004, 551/2004 og 552/2004. Disse har senere blitt endret, primært ved forordning (EU) nr. 1070/2009, også kalt SES II-pakken.

I tilknytning til SES II-pakken ble det vedtatt to kommisjonsforordninger om henholdsvis ytelsesstyring og avgiftsregulering rettet mot flysikringstjenestene (ANS). Dette var forordningene (EU) nr. 390/2013 og (EU) nr. 391/2013.

Disse to forordningene har tett sammenheng. Forordning (EU) nr. 390/2013 om ytelsesstyring går i hovedsak ut på å stille krav til forbedret ytelse hos tjenesteyterne innen flysikringstjenestene (ANSP), i stor grad som en følge av at disse tjenesteyterne opererer under monopolistiske rammer og dermed ikke har et markedsregulert insentiv til forbedret ytelse. Forordningen stiller krav til forbedret ytelse innen fire nøkkelområder (KPA): sikkerhet (safety), miljø, kapasitet og kostnadseffektivitet.

Forordningen legger opp til at det skal stilles klare målkrav til forbedret ytelse både på unionsnivå og på lokalt nivå. Med lokalt nivå kan forstås både stat, funksjonell luftromsblokk (FAB - mellomstatlige samarbeidsstrukturer), avgiftssone og flyplass. Målkravene settes i forkant av referanseperioder på mellom tre og fem år. På lokalt nivå skjer dette gjennom ytelsesplaner på FAB-nivå, vedtatt av de

involverte medlemsstatene. Til nå har vi hatt to referanseperioder (RPs); fra 2012 til 2014 (RP1), og fra 2015 til 2019 (RP2).

Forordning (EU) nr. 391/2013 utdyper kravet til forbedret ytelse innen nøkkelområdet *kostnadseffektivitet*, ved at den definerer hvilket avgiftsnivå tjenesteyterne kan kreve av luftromsbrukerne. Avgiftene skal utgjøre produktet av tjenesteyternes faktiske kostnader delt på mengde trafikk i de avgiftssonene tjenesteyterne har ansvar for. Forordningen definerer hvilke utgifter tjenesteyterne kan legge inn i dette regnestykket. I forkant av referanseperioden skal det så settes målkrav til utviklingen i avgiftene, målt som kostnadsraten pr tjenesteenhet (unit rate). Det er også lagt inn insentiv- og risikodelingsmekanismer, og revisjonsmekanismer, i fall tjenesteyterne får urimelige uforutsette utgifter, eller trafikkmengden blir vesentlig annerledes enn forutsatt i løpet av referanseperioden.

I forkant av den tredje referanseperioden (RP3), med start i 2020, har kommisjonen lagt ned en hel del arbeid i å forbedre og tilpasse regelverket for ytelsesstyringen (herunder avgiftsreguleringen). Det ble gjennomført konsultasjoner med stater, luftromsbrukere og tjenesteytere. Det har blitt foretatt eksterne evalueringer av dagens regelverk og regime, av så vel eksterne konsulentselskaper som av unionens Court of Auditors. På toppen av dette kommer kommisjonens eget interne arbeid med forbedringer, og drøftelser i Single Sky Committee.

I utgangspunktet var kommisjonens målsetning å forenkle og forbedre regelverket, med vekt på følgende:

1. Forenkle ytelsesstyringsregimet og mer effektiv måling av ytelse.
2. Styrke gate-to-gate tilnærmingen og tilknytningen til SESAR.
3. Styrke tilsynsmyndighetenes (NSA) rolle, og forbedre konsultasjonen med luftromsbrukerne.
4. Involvere NM (Network Manager) i større grad for å forbedre forholdet mellom kapasitet og etterspørsel.
5. Endre risikodelingsmekanismene, og få en mer tilpasset risiko for tjenesteyterne.
6. Forbedre insentivmekanismene.

Prosessen frem mot vedtakelse av ny forordning har imidlertid medført en rekke kompromisser mellom kommisjonen og medlemsstatene. Dette har ført til at målsetningen om et enklere regelverk vanskelig kan sies å være nådd, selv om regelverket har blitt tydeligere.

Den endelige forordningen ble vedtatt og publisert 11. februar 2019 som kommisjonsforordning (EU) 2019/317 "laying down a performance and charging scheme in the single European sky and repealing Implementing Regulations (EU) No 390/2013 and (EU) No 391/2013".

2. En nærmere beskrivelse av den nye forordningen.

Forordning (EU) 2019/317 viderefører i hovedsak ytelses- og avgiftsregimet slik vi kjenner det i dag. De vesentligste endringene i den nye forordningen, sammenholdt med dagens regelverk, er:

A) Vedtakelse av ytelsesplaner

Forordningen beskriver en ny prosedyre for vedtakelse av ytelsesplaner, der det blant annet er avklart hvilke ytelsesmål som skal gjelde *midlertidig* i de tilfeller de lokale ytelsesplanene først blir vedtatt etter starten av en referanseperiode.

Videre fremgår det at utgangspunktet er at ytelsesplaner skal fastsettes på nasjonalt nivå, i stedet for på FAB-nivå. Ytelsesplanene kan imidlertid fastsettes på FAB-nivå, dersom dette antas å gi best løsninger.

Det angis også klarere kriterier for i hvilke tilfeller en vedtatt ytelsesplan kan revideres som følge av endrede forutsetninger eller uforutsette hendelser i løpet av referanseperioden.

I tillegg er det fastsatt klarere kriterier for når en lokal ytelsesplan anses å være i tråd med ytelsesmålene på unionsnivå. Dette betyr at evalueringen av ytelsesplanene i mindre grad blir en skjønnsmessig øvelse fra kommisjonens (eller for norsk del: ESAs) side.

Utgangspunktet er at lokale ytelsesmål skal ligge innenfor unionsmålene for de enkelte ytelsesområdene. Unntak kan i enkelte tilfeller forsvares innen ytelsesområdet kostnadseffektivitet. Dette gjelder eksempelvis dersom tjenesteyterne har levert spesielt bra med hensyn til kostnadseffektivitet i tidligere referanseperioder, eller dersom tjenesteyterne leverer forholdsmessig bedre enn andre sammenlignbare tjenesteytere. Det kan også godtas unntak dersom det påløper særskilte kostnader som følge av restruktureringstiltak, og det godtgjøres at disse tiltakene vil medføre en samlet økonomisk fordel for luftromsbrukerne senest i påfølgende referanseperiode.

B) Fastsettelse av kostbasen for tjenesteyterne

Kostbasen er det grunnlaget flysikringsavgiftene beregnes ut fra. Kostbasen består av tjenesteyternes fastsatte kostnader («determined costs»). Det sentrale ved avgiftsreguleringen er at kostbasen fastsettes av statene gjennom ytelsesplanen i forkant av referanseperioden, for at disse kostnadene skal holdes under styrt kontroll. Det fastsettes kostbaser separat for "en-route" og "terminal" flysikringstjenester definert i egne avgiftssoner.

Reglene om hvilke kostnader som tillates å inngå i kostbasen er foreslått noe endret fra tidligere. Som i dag skal de fastsatte kostnadene bestå av: personalkostnader, driftskostnader, avskrivingskostnader, kapitalkostnader (unntatt kostnader fra leasede midler) og eksepsjonelle kostnader. Det går frem av det nye regelverket at kostnader fra nye investeringer tilknyttet operasjonelle endringer, kun skal inkluderes i kostbasen dersom investeringene er konsistente med ATM Master Plan, som er det felleseuropeiske overordnede veikartet for modernisering av ATM-funksjonaliteter.

C) Beregning av avgifter

Enhetsraten («unit rate») er den sentrale kostnadsfaktoren ved beregning av hvilken flysikringsavgift luftromsbrukerne skal betale ved hver enkelt flygning. Enhetsraten fastsettes, i nasjonal valuta, ved å ta utgangspunkt i kostbasen («determined cost»), og dele denne på prognostisert trafikk («service units»). Kostbasen må imidlertid først justeres i forhold til en rekke faktorer, eksempelvis insentivmekanismene, inflasjon, kryssfinansiering, m.m.

I den nye forordningen er det gjort tydeligere at offentlige tilskudd til tjenesteyterne ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for enhetsraten, samt at det klargjøres hvordan dette dras fra i kostbasen før avgiftsgrunnlaget beregnes. Grunnen til at et beløp tilsvarende offentlige tilskudd skal trekkes ut av

kostbasen, er at luftromsbrukerne ikke skal betale (gjennom avgifter) for kostnader som tjenesteyterne allerede får dekket fra det offentlige. I den sammenheng er det lagt inn en bestemmelse som gir staten anledning til å unnta fra fradrag administrative kostnader tjenesteyter har i forbindelse med behandling av de offentlige tilskuddene.

En sentral endring ved beregning av avgifter, i forhold til dagens regime, er at man skal benytte flygedata fra den *faktisk flydde ruten*, i stedet for den ruten som fremgikk av siste registrerte flygeplan. Dette er gjort for å sikre større samsvar mellom flygeplan og faktisk flydd rute og en mest mulig rettferdig avgiftsberegning og fordeling av avgiftsprovenyet til de involverte tjenesteyterne.

D) Insentivordninger

Insentivordning knyttet til kapasitet: Det er tatt inn i forordningen en klarere og mer detaljert insentivordning for tjenesteyterne med hensyn til oppnåelse av ytelsesmålene innen nøkkelområdet *kapasitet*. Insentivene består av økonomisk fordel (tilleggsbetaling) eller ulempe (prisavslag), alt etter om tjenesteyter leverer bedre eller dårligere enn det fastsatte kapasitetsmålet.

Insentivordningen for kapasitet skal kunne være asymmetrisk. Maksimal fordel settes til 2 %, mens det ikke er noen grense for maksimal ulempe. Ulempen skal imidlertid settes til å være minst like stor som fordel.

Insentivordninger knyttet til kostnadseffektivitet: Det foreslå også noen endringer i insentivordningene for tjenesteyterne med hensyn til oppnåelse av ytelsesmålene innen nøkkelområdet kostnadseffektivitet:

- Trafikkrisikodelingsmekanismen holdes uendret (risiko for inntektsvariasjon som følge av at trafikken ikke blir som forutsatt). Tjenesteyter må påta seg risiko for endring i inntekt som følge av trafikkvariasjon opptil 10 % fra prognostisert trafikk (dette representerer en inntektsrisiko på opptil 4,4 %). Dette kan imidlertid slå ut i både positiv og negativ retning for tjenesteyter. Det er imidlertid, til en viss grad, anledning for statene til å legge inn andre parametere for trafikkrisikodelingsmekanismen enn de som fremgår av forordningen.
- Kostnadsdelingsmekanismen endres også på enkelte punkter. Utgangspunktet i denne mekanismen er at tjenesteyter får beholde besparelsen/overskuddet, og må dekke overskridelsen/underskuddet, dersom faktiske kostnader i løpet av en referanseperiode ikke blir de samme som de på forhånd fastsatte kostnadene («determined cost»). Mekanismen unntar imidlertid enkelte uforutsette kostnader fra dette regimet. Slike kostnader kan dekkes inn, eller må tilbakebetales til, luftromsbrukerne alt etter om de blir større eller mindre enn forutsatt. Nytt i foreslått regelverk er at uforutsatte endringer i kostnadene ved *nye investeringer* kan unntas fra kostnadsdelingsmekanismen (og dermed potensielt etterbetales).

I tillegg presiseres det at endringer i *kostnader tilknyttet lånerenter og endringer i regler om pensjon og skatt*, må være både uforutsette og signifikante for at de skal kunne unntas fra kostnadsdelingsmekanismen.

Senere inndekning/tilbakebetaling skal skje i form av tilpasning av enhetsraten:

- o *For investeringer:* i den påfølgende referanseperioden. Statene kan imidlertid, etter konsultasjon med partene, bestemme at etterbetaling ikke skal skje. Innkreving kan skje for kostnader tilsvarende maksimalt 5 % mer enn den på forhånd fastsatte totalkostnad («determined cost») for hele referanseperioden, etter begrunnet forespørsel fra tjenesteyter og etter konsultasjon med luftromsbrukerne. Tilsynsmyndighetene har her en sentral selvstendig rolle i eventuelt å tillate etterbetaling.

- *For myndighetskostnader m.m.:* i året etter det påfølgende året (n+2) fra det året kostnadsforskjellen oppstår.
- *For kostnader som følge av endring i lånerenter og regler om skatt og pensjon:* i året etter det påfølgende året (n+2) fra det året kostnadsforskjellen oppstår, i den påfølgende referanseperioden, eller om nødvendig i de to påfølgende referanseperiodene.

I tillegg må større nye investeringer (over 5 MEUR) godkjennes av nasjonale tilsynsmyndigheter, etter konsultasjon med luftromsbrukerne, før de kan tilføyes til en allerede fastsatt ytelsesplan (og sikres etterbetaling fra luftromsbrukerne til tjenesteyteren).

E) Forenklet avgiftsregime («simplified charging scheme»)

Det åpnes for at statene kan benytte et forenklet avgiftsregime («simplified charging scheme»). Dette må i så fall benyttes for hele referanseperioden, men kan benyttes for hver enkelt avgiftssone. Et slikt forenklet avgiftsregime innebærer at:

- Trafikkrisikodelingsmekanismen ikke skal benyttes.
- Unntakene fra hovedregelen i kostnadsdelingsmekanismen («cost exempt») ikke skal benyttes.
- Det ikke skal gjøres tilpasninger i enhetsraten som følge av over-/underskudd fra modulering av flysikringsavgifter.

Forutsetningen for bruk av et forenklet avgiftsregime er at:

- Kommisjonen har akseptert ytelsesmålene i statens utkast til ytelsesplan.
- Eksisterende ytelsesmål innen miljø, kapasitet og sikkerhet har blitt nådd i de tre siste år før vedtakelse av utkastet til ytelsesplan.
- Ytelsesplanen skal inneholde insentivordningen for kapasitet.
- Luftromsbrukerne har blitt konsultert med hensyn til bruk av ordningen, og ordningen blir akseptert av luftromsbrukere som representerer 65 % av IFR-trafikken det i luftrommet som tjenesteyteren har ansvar for.

F) Måling av ytelse

Ytelsesregimet måler oppnådd ytelse innenfor de fire nøkkelområdene gjennom ytelsesindikatorer. Slike indikatorer er henholdsvis *overvåkingsindikatorer* (tidligere kalt PIs) og *indikatorer med måltall* (KPIs). De viktigste er naturligvis KPIs, ettersom det er i forhold til disse at man vurderer om medlemsstatene og tjenesteyterne oppnår de mål som settes gjennom ytelsesplanene.

I forslag til ny forordning er det gjort noen endringer i utvalget av ytelsesindikatorer:

- Man har fjernet bruken av RAT (Risk Analysis Tool) for klassifisering av enkelte luftfartshendelser, innen ytelsesområdet sikkerhet.
- Man har fjernet måling av effektiviteten av en flygning ut fra siste registrerte «flight plan», innen ytelsesområdet miljø.

I tillegg er det gjort en rekke endringer av overvåkingsindikatorer, spesielt innen ytelsesområdet miljø.

3. Vurdering av regelverket

Ved vurderingen av om forordning (EU) 2019/317 skal tas inn i norsk rett, har Luftfartstilsynet tatt utgangspunkt i de føringer som ligger i regjeringens utredningsinstruks. Et minimumskrav er å besvare følgende seks spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

3.1 Hva vil vi oppnå?

Bakgrunnen for den nye forordningen om ytelses- og avgiftsstyring av flysikringstjenester var, som nevnt ovenfor, et ønske om et tydeligere regelverk knyttet til ytelses- og avgiftsstyringen av flysikringstjenestene. Det gjeldende regelverket hadde blant annet enkelte svakheter med hensyn til oppfølging og konsekvenser av manglende leveranser fra flysikringstjenesten sin side. Det forelå også et ønske om å lage et regelverk som gav større adgang til å ta hensyn til lokale forhold ved fastsettelsen av krav til tjenesteyterne.

Fra norsk side har man sett det som ønskelig å videreføre ytelses- og avgiftsregimet, og dermed følge den europeiske lovgivningen på området.

3.2 Hvilke tiltak er relevante?

Den sentrale tankegangen bak ytelses- og avgiftsstyringen er at det foreligger en monopolsituasjon innen deler av flysikringstjenestene som medfører at man ikke har markedsmekanismer som kan presse tjenesteyterne i flysikringstjenesten til billigere og bedre leveranser av tjenester. Det foregår nå konkurranseutsetting av enkelte av flysikringstjenestene i noen land, mens det erkjennes at sentrale deler av flysikringstjenestene – spesielt den såkalte underveistjenesten – foreløpig ikke anses moden for konkurranseutsettelse.

I mangel av konkurranse anses lovgivning reelt sett å være den eneste funksjonelle måten å oppnå de effekter man ellers vil ha oppnådd med konkurranseutsetting. Norge har tidligere valgt å slutte seg til den felleseuropeiske ytelses- og avgiftsstyringen, og dersom man skal fortsette med dette anses gjennomføring av ny ytelses- og avgiftsforordning i norsk rett som det eneste relevante tiltaket.

3.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Tiltaket reiser det prinsipielle spørsmålet om vi på nasjonalt nivå, gjennom lovgivning, skal fortsette å sette krav til forbedret ytelse og lavere priser for flysikringstjenestene.

3.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

De positive sidene av tiltaket er at ytere av flysikringstjenester presses til forbedret ytelse og lavere priser for flysikringstjenestene. Dette vil gi lavere avgifter for flyselskapene, noe som formentlig vil komme flypassasjerene til gode gjennom lavere billettpriser. Ytelses- og avgiftsregimet forutsettes også å medføre at flysikringstjenesten gis incentiver til å investere i mer moderne og kostnadsbesparende teknologi, samt å søke løsninger basert på samarbeid på tvers av landegrensener og tradisjonelle sektoravgrensinger. Dette antas å medføre en bedre integrert europeisk luftfart, noe som også antas å gi mer fleksibilitet i utøvelse av flysikringstjenestene og færre forsinkelser på europeisk nivå.

De negative sidene ved tiltaket er at det er vanskelig å sette et optimalt press på nasjonale tjenesteytere gjennom et felleseuropeisk regelverk. De krav som settes gjennom regelverket vil fort kunne bli for sterke eller for svake, samt at utilsiktede effekter vil kunne oppstå. Det er en fare for at et for stort press på forbedret ytelse og kostnadskutt vil kunne gå ut over flysikringstjenestenes evne til å levere gode og trygge tjenester. Eksempelvis vil flysikringstjenesteleverandørene kunne få problemer med å gjennomføre hensiktsmessige investeringer til riktig tid på grunn av krav til kostnadskutt. Kostnads- og effektiviseringstiltak vil også kunne legge et press på sikkerheten i luftfarten, selv om sikkerhet er et av de sentrale målområdene under regimet. I tillegg vil de ansatte i flysikringstjenesten kunne oppleve et ubehagelig press i retning av forbedret ytelse til lavere kostnad, på samme måte som i andre bransjer som blir konkurranseutsatt.

Når det gjelder tidsperspektivet, så er forordningen i utgangspunktet ikke tidsbegrenset. Det er imidlertid rimelig å forvente at forordningen vil kunne bli endret eller erstattet i forkant av den fjerde eller femte referanseperioden.

3.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Luftfartstilsynets vurdering er at den gjeldende ytelses- og avgiftsstyringen har gitt ønskede resultater som man ikke vil ha oppnådd uten regelverk på området. Det antas å være et fortsatt betydelig potensial for forbedret ytelse og lavere priser på flysikringstjenestene. På tross av at de nasjonale tjenesteyterne, særskilt Avinor Flysikring AS som ivaretar underveistjenesten, vil få en rekke utfordringer i forbindelse med en fortsatt ytelsesstyring inn i den tredje referanseperioden, så anbefaler Luftfartstilsynet at Norge fortsatt slutter seg til ytelses- og avgiftsregimet.

Luftfartstilsynet anbefaler derfor at forordning (EU) 2019/317 tas inn i EØS-avtalen og deretter norsk rett gjennom nasjonal forskrift. De påkrevde endringene i nasjonale forskrifter gjøres rede for under punkt 4 nedenfor.

3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er for det første at den nasjonale forskriftsendringen gjennomføres innen 1. januar 2020, slik at regelverket blir gjeldende for Norge før den tredje referanseperioden trer i kraft.

En neste forutsetning er at de berørte aktørene – luftromsbrukerne og ytere av flysikringstjenester – bistår i det pågående arbeidet med utarbeidelse av nasjonal ytelsesplan, selv i perioden i forkant av at forordningen gjennomføres i norsk rett.

4. Forskriftsendringer

Som nevnt i innledningen, så vil gjennomføring av forordning (EU) 2019/317 medføre behov for endringer i både forskrift 19. desember 2014 nr. 1846 om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom (BSL G 1-1), og i forskrift 19. desember 2014 nr. 1847 om avgift på flysikringstjenester (BSL G 10-1).

Foreslåtte endringer i disse forskriftene fremkommer i vedlegg til dette høringsbrevet, i form av to separate endringsforskrifter. For oversiktens del legger vi også ved en versjon av hele BSL G 10-1 der alle foreslåtte endringer er markert med kursiv.

Nedenfor vil vi kort kommentere de enkelte endringene som foreslås:

4.1 Foreslåtte endringer i BSL G 1-1

I BSL G 1-1 foreslås først og fremst mindre endringer:

- Det foreslås en tilføyelse av den nye ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen i en ny § 1 nr. 11. Når det gjelder § 1 nr. 5, som viser til den delen av EØS-avtalen som gjennomfører dagens ytelsesstyringsforordning, (EU) nr. 390/2013, så foreslås den opphevet fra 1. januar 2020.
- § 10 er i dag uten innhold, men var i utgangspunktet ment som en bestemmelse om hvem som skal fungere som organ for ytelsesvurdering, det vil si hvem som skal fungere som «Performance Review Body» (PRB) for EFTA-siden av EØS-avtalen. Det har i løpet av RP2 ikke blitt truffet noen beslutning om dette av EFTA-statenes faste komité, men det synes nå å være en prosess på gang mellom ESA og kommisjonen om et samarbeid som trolig vil medføre at PRB vil fungere som organ for ytelsesvurdering også for EFTA-siden av EØS-avtalen. Luftfartstilsynet foreslår derfor en bestemmelse utformet med tanke på dette, riktignok med forutsetning om at EFTA-statenes faste komité treffer en tilpasset beslutning.
- § 11 bygger i dag på at man i Norge er knyttet til en lokal ytelsesplan som er fastsatt på FAB-nivå (NEFAB). I den nye forordningen er utgangspunktet at lokale ytelsesplaner fastsettes nasjonalt. Bestemmelsen i § 11 endres derfor med sikte på tilpasning til dette, slik at det fremgår at Samferdselsdepartementet skal fastsette den lokale ytelsesplanen uten noen henvisning til NEFAB. Det tilføyes også i første ledd at Luftfartstilsynet skal utarbeide utkast til ytelsesplan.
- § 12 foreslås endret slik at henvisninger blir riktig, med hensyn til den nye forordningen.
- § 20 første ledd foreslås opphevet fra 1. januar 2020, i det den da ikke lenger anses relevant. Bestemmelsen sier noe om når ytelsesplanen for referanseperiode 2 blir gjort gjeldende, og dette vil være overflødig når referanseperiode 3 iverksettes.

4.2 Foreslåtte endringer i BSL G 10-1

I BSL G 10-1 foreslås en del strukturelle endringer. Den vesentligste endringen er at vi foreslår hele kapittel 2 fjernet. Grunnen til det er at de fleste av bestemmelsene der anses overflødige når den nye ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen kommer på plass. De bestemmelsene som fortsatt er relevante foreslås flyttet og tilføyd øvrige paragrafer. Generelt erstattes henvisninger til «avgiftsforordningen» med relevante henvisninger til «ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen». Begrepene «terminaltjenester» og «underveistjenester» foreslås endret til de mer presise begrepene «terminalflysikringstjenester» og «underveisflysikringstjenester». I tillegg foreslås følgende endringer:

- § 1 i dagens forskrift fastsetter virkeområdet for forskriften. Bestemmelsen foreslås forenklet.

Blant annet ser Luftfartstilsynet det som ønskelig at man gjennomgående går bort fra direkte referanser til Avinor Flysikring AS i forskriften. Dette skyldes både at bruken av selskapsnavn er lite presist, og at lufttrafikkjenester etter hvert tilbys av flere aktører. Henvisningene til Avinor AS beholdes, ettersom det foreløpig anses vanskelig å fjerne disse uten mer gjennomgripende regelverksendringer.

Luftfartstilsynet har i § 1 første ledd foreslått tatt inn at avgifter for flysikringstjenester kan forekomme i to former: terminalavgifter og underveisavgifter. I den forbindelse vises det til den nye ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen. Foreslått andre ledd er i stor grad en omskriving av innholdet i dagens første ledd. Dagens andre ledd endres til å bli tredje ledd.

- § 2 foreslås opphevet

Begrunnelsen for dette er at det nødvendige innholdet i tilstrekkelig grad anses dekket av ny § 1. Dagens § 2 definerer begrepene *terminaltjenester*, *underveistjenester* og *avgiftsforordningen*. Luftfartstilsynet mener at definisjonene av *terminaltjenester* og *underveistjenester* er overflødige. Det vesentlige i en forskrift om avgift på flysikringstjenester er hvordan man fordeler kostnader til de forskjellige avgiftssonene (underveis- og terminalavgiftssonene), og vi anser at dette i tilstrekkelig grad fremgår av artikkel 22 nr. 5 i ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen. Selve utstrekningen av avgiftssonene fremkommer av vedlegget til forskriften, og dette vedlegget vil ikke få materielle endringer. Definisjonen av *avgiftsforordningen* erstattes med en definisjon av ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen, ref. ny § 1.

- § 3 første ledd får en mindre endring: det foreslås en begrepsmessig presisering ved at man bytter ut «Avinors lufthavner» med «Avinor AS sine lufthavner», for å tydeliggjøre hvilket selskap det er snakk om.
- § 4 andre ledd foreslås endret slik at man fjerner en henvisning, i det som i dag er første punktum, til at kostnader relatert til avgiftsfritak skal beregnes særskilt. Grunnen til dette er at det er vanskelig å se hva bestemmelsen reelt innebærer.
- § 5 første ledd foreslås endret slik at man generelt gjentar utgangspunktet fra BSL G 1-1 § 3 om at Luftfartstilsynet er nasjonal tilsynsmyndighet («national supervisory authority») under ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen. Dermed følger det av ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen hvilke oppgaver Luftfartstilsynet skal utføre som «NSA».

Andre ledd foreslås formulert slik at det følger som et utgangspunkt at Samferdselsdepartementet skal utføre oppgavene som «medlemsstat» i samsvar med forordningen, i stedet for å ramse opp særskilt hvilke oppgaver Samferdselsdepartementet skal utføre. Det tas imidlertid inn i bestemmelsen at Samferdselsdepartementet kan delegerer

disse oppgavene til Luftfartstilsynet, slik at det er klart at delegasjon ikke trenger å gjøres ved annen form enn en enkel beslutning.

- Kapittel 2 foreslås som nevnt opphevet i sin helhet.

Dette gjennomføres ved at bestemmelsene i § 6 tilpasses og flyttes til § 14, og § 7 første punktum anses overflødig som følge av § 5 og forordningen for øvrig.

Fjerning av § 7 andre punktum bygger på at det forutsettes at medlemsstaten kan fastsette en beslutning om hvilke kostnader som skal inngå som «determined costs» etter ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen artikkel 22 nr. 1 tredje ledd, uten en eksplisitt hjemmel til å pålegge parter å gi nødvendige opplysninger.

§ 8 anses ikke lenger relevant.

§§ 9 og 10 anses overflødige i tillegg til det som står i ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen artiklene 4 og 24. Som kommentar til fjerning av § 10 første ledd bemerkes det at behovet for «åpen høring» rundt nasjonal ytelsesplan ikke anses hensiktsmessig, i det det bør være tilstrekkelig at Luftfartstilsynet har ansvar for å involvere lufttomsbrukerne, flysikringstjenestene, lufthavnoperatørene og lufthavnkoordinatorer, slik det fremkommer i ytelsesstyrings- og avgiftsforordningens artikkel 10 nr. 4.

- § 11 første og andre ledd endres på samme måte som § 3 første ledd, ved at det foreslås en begrepsmessig presisering ved at man bytter ut «Avinors lufthavner» med «Avinor AS sine lufthavner», for å tydeliggjøre hvilket selskap det er snakk om.
- § 12 endres som § 3 første ledd, i tillegg til at den omskrives for å tydeliggjøre bestemmelsen, og for å fjerne den direkte henvisningen til Avinor Flysikring AS.
- § 14 omskrives for å tydeliggjøre bestemmelsen, og for å fjerne den direkte henvisningen til Avinor Flysikring AS.

I tillegg foreslås det å tilføye et nytt tredje ledd, som i realiteten bare er en flytting og omskriving av bestemmelsen i § 6 andre ledd, siden § 6 for øvrig foreslås slettet.

Det foreslås tatt inn i andre og tredje ledd at Luftfartstilsynet kan fastsette hvordan underveisavgiften, og terminalavgiften for de «fire store» lufthavnene, skal fordeles blant de aktuelle flysikringstjenesteyterne.

- §§ 15 og 23 endres for å fjerne den direkte henvisningen til Avinor Flysikring AS, og omskrives noe for å gjøre dem mer presise.
- Vedlegget til forskriften endres ved å fjerne den direkte henvisningen til Avinor Flysikring AS.

5. Vedtakelse, ikrafttredelse og virkningstidspunkt

Forordning (EU) 2017/317 ble vedtatt av kommisjonen 11. februar 2019. Den ble gitt virkning fra den tjuende dagen etter publisering i «Official Journal of the European Union», det vil si fra 17. mars 2019. Forordningen slår fast at forordningene (EU) nr. 390/2013 og 391/2013 settes ut av kraft fra 1. januar 2020.

Ved gjennomføring i norsk rett vil det legges opp til at forordning (EU) 2017/317 gis umiddelbar virkning og at forordningene (EU) nr. 390/2013 og 391/2013 settes ut av kraft fra 1. januar 2020.

Luftfartstilsynet gjør oppmerksom på at forskriftsendringene vil vedtas av Samferdselsdepartementet. Etter høringsomgangen vil Luftfartstilsynet oversende en innstilling til Samferdselsdepartementet, som formelt vil vedta forskriftsendringen.

Vedlegg:

- Commission Implementing Regulation (EU) 2019/317 of 11 February 2019 laying down a performance and charging scheme in the single European sky and repealing Implementing Regulations (EU) No 390/2013 and (EU) No 391/2013
- Utkast til forskrift om endring av forskrift 19. desember 2014 nr. 1846 om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom (BSL G 1-1)
- Utkast til forskrift om endring av forskrift 19. desember 2014 nr. 1847 om avgift på flysikringstjenester (BSL G 10-1)
- Versjon av BSL G 10-1 der foreslåtte endringer er tatt inn (endringer markert med kursiv)
- Høringsliste