

## Notat

Saksbehandler  
Finn Owen Meling

---

# Høring - gjennomføring i norsk rett av kommisjonsbeslutning om reviderte ytelsesmål for den tredje referanseperioden av ytelses- og avgiftsstyringen for flysikringstjenestene, som følge av Covid-19

Luftfartstilsynet sender med dette på høring Europakommisjonens beslutning om reviderte felleseuropeiske ytelsesmål ("union wide targets") for den tredje referanseperioden (RP3) av ytelses- og avgiftsstyringen for flysikringstjenestene.

På grunn av at man har relativt kort tid før nasjonale ytelsesplaner skal utarbeides på grunnlag av de felleseuropeiske ytelsesmålene, settes det en kort høringsfrist: 28. juni 2021.

Høringssvar bes sendt per e-post til: [postmottak@caa.no](mailto:postmottak@caa.no). Merk høringssvaret med saksnummer: 21/07278.

Også andre enn høringsinstansene kan sende svar på høringen. Spørsmål til høringen kan rettes til saksbehandler Finn O. Meling, [fom@caa.no](mailto:fom@caa.no).

## 1. Bakgrunn

Luftfartstilsynet viser til vår høring datert 11. november 2020 om gjennomføring i norsk rett av en ny forordning om ekstraordinære tiltak for tredje referanseperiode (2020–2024) for ytelses- og avgiftsordningen i Det felles europeisk luftrom som følge av covid-19- pandemien<sup>1</sup>. Den nye forordningen, (EU) 2020/1627, ble gjennomført i norsk rett 12. desember 2020<sup>2</sup>.

I tilknytning til denne forordningen har kommisjonen nå fattet en beslutning om reviderte felleseuropeiske ytelsesmål for den tredje referanseperioden. Denne beslutningen har fått tittelen «*Commission Implementing Decision (EU) 2021/891 of 2 June 2021 setting revised Union-wide performance targets for the air traffic management network for the third reference period (2020-2024) and repealing Implementing Decision (EU) 2019/903*».

Beslutningen er resultatet av en «appeal committee»-prosess, etter at det i utgangspunktet ikke ble oppnådd enighet mellom Single Sky Committee og kommisjonen gjennom ordinær komitologiprosess.

---

<sup>1</sup> <https://luftfartstilsynet.no/horinger/2020/horing---endringer-i-gjeldende-regelverk-om-ytelses--og-avgiftsstyring-av-flysikringstjenestene-som-folge-av-covid-19/>.

<sup>2</sup> Se forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom § 1 nr. 10, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1846>.

## 2. Kort om ytelses- og avgiftsstyringen

Ytelses- og avgiftsstyringen for flysikringstjenestene er regulert i detalj i forordning (EU) 2019/317 (ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen). Forordningen er gitt på grunnlag av det såkalte SES-regelverket, nærmere bestemt Europaparlaments- og rådsforordningene (EF) nr. 549/2004 og 550/2004, og er gjeldende norsk rett<sup>3</sup>.

Ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen fastsetter at ytere av visse monopoliserte flysikringstjenester<sup>4</sup> (air navigation services), i utgangspunktet lufttrafikkjenester og flyværtjenester, skal pålegges krav om forbedret ytelse innen fire målområder: *sikkerhet, miljø, kapasitet og kostnadseffektivitet*.

Det skal i den forbindelse settes konkrete krav til måloppnåelse (ytelsesmål) innen de fire målområdene. Disse kravene skal fremgå av nasjonale ytelsesplaner, som fastsettes for referanseperioder på normalt fem år.

Den tredje referanseperioden (RP3) omfatter årene 2020-2024. Det ble i 2019 laget utkast til ytelsesplaner for RP3, men som en følge av det dramatiske trafikkfallet i luftfarten knyttet til Covid-19, ble det gjennom en særlig forordning<sup>5</sup> besluttet at det skulle lages nye ytelsesplaner for RP3.

Som en ramme for de ytelsesmål som skal fastsettes i de nye/reviderte nasjonale ytelsesplanene, og som gjelder underveissektoren, skal kommisjonen i forkant fatte en beslutning om ytelsesmål på felleseuropeisk nivå, såkalte "union wide targets".

I en slik beslutning skal kommisjonen også fastsette:

- «baseline value for determined cost» og «baseline value for the determined unit cost» på unionsnivå, hvilket vil si kostnadstall som kravene til kostnadseffektivitet skal måles ut fra
- varselterskler («alert thresholds») som setter grensen for når en medlemsstat skal kunne be om en revisjon av kravene i ytelsesplanen
- sammenligningsgrupper («comparator groups») av lufttrafikkjenesteytere med likt operasjonelt og økonomisk miljø, med det formål å vurdere ytelsesmål knyttet til kostnadseffektivitet.

Det er denne beslutningen kommisjonen nå har fattet.

## 3. Nærmere om kommisjonens beslutning

Kommisjonens beslutning om felleseuropeiske ytelsesmål er gjort med utgangspunkt i de samme ytelsesmålene som ble fastsatt i 2019, i forbindelse med utarbeidelse av de opprinnelige ytelsesplanene for RP3<sup>6</sup>. Det er likevel gjort en del større og mindre endringer, som det vil fremkomme nedenfor.

### Ytelsesområdet sikkerhet (safety)

På ytelsesområde sikkerhet er det ingen endringer fra den forrige beslutningen.

---

<sup>3</sup> Se forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom § 1 nr. 11, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1846>.

<sup>4</sup> Underveistjenesten (en route), og terminaltjenester ved de største lufthavnene.

<sup>5</sup> Forordning (EU) 2020/1627, se fotnote 2.

<sup>6</sup> Beslutning (EU) 2019/903, gjennomført i norsk rett i forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom § 1 nr. 12, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1846>.

Ytelsesindikatoren (PI) her er nivået på effektiviteten i sikkerhetsstyringen hos tjenesteyterne (EoSM). Kommisjonen har vedtatt følgende krav:

- Minimum nivå C på områdene 'safety culture', 'safety policy and objectives', 'safety assurance', og 'safety promotion'
- Minimum nivå D på området 'safety risk management'.

#### Ytelsesområdet miljø

På ytelsesområdet miljø er kravene noe strengere enn i den forrige beslutningen<sup>7</sup>.

Ytelsesindikatoren (PI) her er gjennomsnittlig horisontal flygningseffektivitet i underveissectoren, basert på faktisk flydd rute, og målt som differansen mellom gjennomsnittlig flydd distanse og storsirkelavstanden. Kommisjonen har vedtatt følgende krav:

- Maksimalt 2,37 % i 2021 og 2022
- Maksimalt 2,40 % i 2023 og 2024.

Til disse tallene er det foreslått såkalte «breakdown values», det vil si tilpassede tall for hvert enkelt land. For Norges del er det foreslått krav på 1,55 % for alle årene 2021-2024.

#### Ytelsesområdet kapasitet

På ytelsesområdet kapasitet er også kravene noe strengere enn i den forrige beslutningen<sup>8</sup>.

Ytelsesindikatoren (PI) her er gjennomsnittlig ATFM-forsinkelse i underveissectoren som skyldes flysikringstjenestene. Kommisjonen har vedtatt følgende krav pr flygning:

- Maksimalt 0,35 minutt i 2021
- Maksimalt 0,5 minutt i hvert av årene 2022 til 2024.

Ifølge vedlegg IV punkt 1.3 i ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen skal de nasjonale ytelsesmålene likevel ligge innenfor referanseverdiene i den siste versjonen av Eurocontrols Network Managers Network Operations Plan på det tidspunktet unionsmålene ble besluttet. Det er p.t. ikke helt klart hva dette vil bli for norsk del, men en indikator er kravene i den forrige beslutningen, som brutt ned på FAB-, ANSP- og ACC-nivå gav følgende tall:

	2020	2021	2022	2023	2024
<b>NEFAB</b>	0,14	0,12	0,10	0,08	0,08
<b>Avinor</b>	0,18	0,16	0,13	0,11	0,11
<i>Bodø</i>	0,12	0,11	0,09	0,05	0,05
<i>Oslo</i>	0,15	0,13	0,11	0,10	0,10
<i>Stavanger</i>	0,10	0,08	0,07	0,07	0,07

<sup>7</sup> Kravene i beslutningen fra 2019 var 2,53% i 2020, 2,47% i 2021, og 2,40% i hvert av årene 2022 til 2024.

<sup>8</sup> Kravene i beslutningen fra 2019 var 0,9 minutt i 2020 og 2021, 0,7 minutt i 2022, og 0,5 minutt i 2023 og 2024.

### Ytelsesområdet kostnadseffektivitet

På ytelsesområde kostnadseffektivitet er det vesentlige endringer fra den forrige beslutningen<sup>9</sup>. Dette har sammenheng med at kostnadseffektivitet måles ut fra endring i nivået på flysikringsavgiftene, og flysikringsavgiftene fastsettes etter en beregning som enkelt sagt bygger på at tjenesteyternes kostnader divideres med antall flygninger. Antall flygninger er som kjent kraftig redusert i forbindelse med pandemien.

Ytelsesindikatoren (PI) for kostnadseffektivitet er årlig endring i gjennomsnittlig fastsatt enhetskostnad (DUC) i underveissektoren, hvilket i praksis vil si endring i nivået på flysikringsavgiftene (underveisavgiften). Kommisjonen har vedtatt følgende krav:

- Maksimalt 120,1 % økning i DUC samlet for årene 2020 og 2021
- Minimum 38,5 % reduksjon i DUC for året 2022
- Minimum 13,2 % reduksjon i DUC for året 2023
- Minimum 11,5 % reduksjon i DUC for året 2024.

Kostnadsendringen skal beregnes ut fra en «baseline value» som er:

- en total kostnad (DC) for alle tjenesteyterne på EUR 6.265.631.152 i EUR<sub>2017</sub>-tall
- en enhetskostnad (DUC) på EUR 50,23 i EUR<sub>2017</sub>-tall.

### Terskelverdier for revisjon av ytelsesplaner

Kommisjonen besluttet også hvilke terskelverdier som kan gi grunn til å be om en revisjon av målene i ytelsesplanen. Disse er:

- avvik på over 10 % mellom faktisk trafikk og den i ytelsesplanen prognostiserte trafikken, målt i form av «service units» eller IFR-flybevegelser.
- avvik i *referanseverdiene for kapasitet* i underveissektoren, mellom den versjonen av NOP som lå til grunn for fastsetting av ytelsesplanen, og de sesongmessige oppdateringene av NOPen, på:
  - minst 0,05 minutt ATFM-forsinkelser, dersom referanseverdien for kapasitet - i den versjonen av NOP som lå til grunn for fastsetting av ytelsesplanen - er mindre enn 0,2 minutter.
  - minst 0,04 minutt ATFM-forsinkelser med tillegg av 5 %, dersom referanseverdien for kapasitet - i den versjonen av NOP som lå til grunn for fastsetting av ytelsesplanen - er lik eller større enn 0,2 minutter.

### Sammenligningsgrupper for tjenesteytere

Kommisjonen har også fastsatt sammenligningsgrupper («comparator groups») av lufttrafikk-tjenesteytere med likt operasjonelt og økonomisk miljø, med det formål å vurdere ytelsesmål innen ytelsesområdet kostnadseffektivitet. På dette området er det ingen endringer i forhold til den forrige beslutningen. Norge er satt i gruppe B:

- i) Gruppe A: tjenesteyterne i Tyskland, Frankrike, Spania og Italia
- ii) Gruppe B: tjenesteyterne i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Irland

---

<sup>9</sup> Kravene i beslutningen fra 2019 var en reduksjon i DUC på 1,9 % for hvert av årene 2020 til 2024.

- iii) Gruppe C: tjenesteyterne i Tsjekkia, Kroatia, Slovenia, Ungarn, Slovakia, Bulgaria, Polen, Romania og Portugal
- iv) Gruppe D: tjenesteyterne i Kypros, Malta, Estland, Latvia, Litauen og Hellas
- v) Gruppe E: tjenesteyterne i Østerrike, Sveits, Belgia-Luxemburg og Nederland.

#### 4. Vurdering av beslutningen, og betydningen for norske interesser

Ved vurderingen av om den nye kommisjonsbeslutningen 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?

##### a. *Hva vil vi oppnå?*

I regelverket om ytelses- og avgiftsstyring av flysikkerhetstjenestene er det en forutsetning at det treffes en beslutning av kommisjonen om felleseuropeiske ytelsesmål. Disse ytelsesmålene skal være førende for de nasjonale ytelsesmålene som fastsettes gjennom den lokale (nasjonale) ytelsesplanen.

Ved å gjennomføre kommisjonsbeslutningen i norsk rett, får vi rettslig sett formalisert det samme grunnlaget for fastsettelse av lokale ytelsesmål som de andre europeiske landene som er med i ytelsesstyrings- og avgiftsstyringsregimet.

Ytelsesmålene i de nasjonale ytelsesplanene vil være bindende for tjenesteyterne som rammes.

##### b. *Hvilke tiltak er relevante?*

Så lenge Norge skal følge ytelses- og avgiftsstyringsregimet under forordning (EU) 2019/317, så må det også foreligge en beslutning om felleseuropeiske ytelsesmål. Luftfartstilsynet anser derfor at det ikke foreligger realistiske alternativer til å gjennomføre den foreslåtte kommisjonsbeslutningen i EØS-avtalen, for deretter å ta denne inn i norsk rett.

##### c. *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Etter Luftfartstilsynets vurdering reiser ikke gjennomføring av kommisjonsbeslutningen om felleseuropeiske ytelsesmål noen ytterligere prinsipielle problemstillinger enn de som ble reist ved gjennomføring av forordning (EU) 2019/317, som inneholder de detaljerte reglene om ytelses- og avgiftsstyringen.

Et mulig unntak er at kravene til kostnadseffektivitet (i praksis: kravene til kostnadsreduksjoner hos tjenesteyterne) gis tilbakevirkende effekt til begynnelsen av referanseperioden. Denne problemstillingen ble imidlertid diskutert under arbeidet med de reviderte reglene for ytelses- og avgiftsstyringen som følge av Covid-19, forordning (EU) 2020/1627, og antas ikke å være av noen grunnlovsstridig karakter.

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

De positive virkningene av tiltaket, det vil si gjennomføring av kommisjonsbeslutningen om felleseuropeiske ytelsesmål i norsk rett, er at vi får et nødvendig grunnlag for å kunne sette ytelsesmål i de nasjonale ytelsesplanene.

En mulig negativ konsekvens av tiltaket må ses i lys av formålet med de felleseuropeiske ytelsesmålene. Disse skal som utgangspunkt utgjøre minimumskrav til ytelsesmålene i de nasjonale ytelsesplanene. Det er særlig kravene til *kostnadseffektivitet* som anses krevende å imøtekomme for norske tjenesteytere. Kravene til kostnadseffektivitet vil være styrende for hvilke flysikringsavgifter flyselskapene må betale, ettersom flysikringsavgiftene beregnes på grunnlag av tjenesteyternes kostnader.

Det er allerede klart at den store trafikknedgangen som følge av pandemien vil medføre at flysikringsavgiftene vil stige betraktelig, så sant ikke tjenesteyterne reduserer sine kostnader i samme grad som trafikkfallet. Det siste anses ikke realistisk. Spørsmålet er dermed *hvor mye* flysikringsavgiftene skal øke.

Spørsmålet knyttet til kommisjonsbeslutningen er følgelig om den vil stille såpass strenge krav til de ytelsesmålene som skal fastsettes i nasjonale ytelsesplaner, at det vil kunne medføre uforholdsmessig strenge krav til kostnadskutt hos tjenesteyterne. Motsatt vil for svake ytelsesmål i kommisjonsbeslutningen kunne gjøre det krevende for nasjonale myndigheter å stille tilstrekkelig strenge krav til kostnadskutt hos tjenesteyterne.

Luftfartstilsynet foreløpige vurdering er at de felleseuropeiske ytelsesmålene for kostnadseffektivitet burde være oppnåelige for de norske tjenesteyterne. Staten har i tillegg anledning til å stille sterkere krav til ytelse enn det de felleseuropeiske ytelsesmålene tilsier. Det har blitt signalisert fra Samferdselsdepartementet at dette kan være aktuelt, særlig fordi den betydelige trafikknedgangen som følge av pandemien allerede i utgangspunktet vil medføre høyere flysikringsavgifter for flyselskapene.

*e. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Luftfartstilsynets anbefaler at kommisjonsbeslutningen tas inn i EØS-avtalen og deretter norsk rett gjennom nasjonal forskrift. De påkrevde endringene i nasjonal forskrift gjøres rede for under punkt 5 nedenfor.

*f. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er at den nasjonale forskriftsendringen gjennomføres før fristen for å levere utkast til nasjonale ytelsesplaner er utløpt, det vil si innen 1. oktober 2021.

## 5. Forskriftsendringer

Luftfartstilsynet foreslår å gjennomføre kommisjonsbeslutningen i norsk rett.

Beslutningen bør først tas inn i EØS-avtalen, og foreslås deretter tatt inn i forskrift 19.12.2014 nr. 1846 om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom. Det foreslås at beslutningen tas inn under § 1 nr. 12, til erstatning for henvisningen til den kommisjonsbeslutningen som gjelder i dag.

Foreslått endring i forskriften fremkommer i vedlegg til dette høringsbrevet.

### **Vedlegg:**

- Utkast til forskrift om endring av forskrift 19. desember 2014 nr. 1846 om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom
- Commission Implementing Decision (EU) 2021/891 of 2 June 2021 setting revised Union-wide performance targets for the air traffic management network for the third reference period (2020-2024) and repealing Implementing Decision (EU) 2019/903
- Høringsliste