



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

18/1930-

14. februar 2019

Høring - endring av luftfartsavgifter

I dette høringsnotat foreslår Samferdselsdepartementet to mulige endringer i luftfartsavgiftene: (1) Flytting av kostnader knyttet til innflygingstjenestene fra kostnadsbasen for terminalavgiften til kostnadsbasen for underveisavgiften. Denne endringen vil redusere kostnaden for bruken av lufthavnene noe, og øke kostnadene for å fly i det øvre luftrommet tilsvarende. I tillegg drøftes noen andre endringer i ordningen for terminalavgiften.

(2) Gjeninnføring av fritaket for å betale startavgift for 3 eller 6 tonn av den vektbaserte startavgiften ("bunnfradraget").

Vedlagt følger utkast til forskrift om endring av to avgiftsforskrifter.

Eventuelle merknader til høringsforslaget må sendes departementet senest fredag 26. april 2019.

1. Bakgrunn

1.1 Startavgiften - bunnfradrag

Før Norge sluttet seg til EUs regler om Det felles europeiske luftrommet dekket inntektene fra startavgiften på Avinors lufthavner kostnader både til de tjenestene startavgiften dekker i dag (rullebaner, taksebaner, parkeringsplasser for fly, osv.) og kostnader til drift av de flysikrings-tjenestene som ytes i tilknytning til lufthavnene (tårntjenester, AFIS-tjenester). Etter vedtagelsen av forordning (EU) nr. 1794/2006 om avgift på flysikringstjenester ('avgiftsforordningen') ble det avgiftsteknisk nødvendig å skille mellom kostnader til drift av

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 904

Avdeling
Luft- post- og
teleavdelingen

Saksbehandler
Morten Foss
22 24 82 50

flysikringstjenester og øvrige kostnader knyttet til drift av lufthavner – i alle fall på de lufthavnene som regelverket om Det felles europeiske luftrummet må anvendes på.

Konsekvensen av denne omleggingen var at vi fra 1. januar 2011 delte den eldre startavgiften i en terminalavgift som ble beregnet i medhold av avgiftsforordningen, og en 'rest-startavgift' som skulle finansiere øvrige lufthavntjenester. På de lufthavnene der avgiftsforordningen må anvendes omtales terminalavgiften ofte som TNC – Terminal Navigation Charge. Terminalavgiften ble regulert i en ny forskrift om avgift på flysikringstjenester og "rest-startavgiften" i det som i dag heter forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS.

De uforventede beregningsreglene for TNC gjorde at fordelingen av avgiftsbelastningen mellom flyselskapene ville bli en annen enn tidligere. For å utligne denne utilsiktede omfordelingseffekten, ble det samtidig bestemt at det skulle innføres et fradrag i den nye startavgiften på 6 tonn ('bunnfradraget'). Startavgiften er vektbasert, og endringen innebar at det ved beregningen ble trukket fra 6 tonn. Fordi totalprovenyet samtidig skulle dekke en gitt, uendret kostnad, måtte hovedsatsen stige tilsvarende. Avgiftsbelastningen fra startavgiften isolert sett ble dreid fra relativt lette til relativt tyngre fly.

Fra 1. januar 2013 ble bunnfradraget halvert til 3 tonn, og deretter fjernet helt fra 1. januar 2016.

1.2 Fordelingen av innflygingskostnadene

Gjeldende versjon av avgiftsforordningen¹ innebærer at det skal fastsettes to avgifter til finansieringen av flysikringstjenestene – som nevnt, en *terminalavgift* (TNC) til finansiering av tjenester knyttet til lufthavnene og en *underveisavgift* (en-route charge) til finansiering av flysikringstjenester som benyttes i underveisfasen av en flygning – mellom lufthavnene. Faglig og operativt er det vanlig å drive en egen *innflygingstjeneste* i overgangen mellom disse to fasene av en flygning. Kostnadene knytte til denne må derfor fordeles mellom kostnadsbasene for terminal- og underveisavgiften.

Avgiftsforordningen inneholder relativt skjønnsmessige bestemmelser om fordelingen av disse kostnadene. Konsekvensen er at fordelingen av kostnadene varierer klart mer mellom medlemsstatene enn driften av tjenestene skulle tilsi. Det er ikke enkelt å skaffe seg oversikt over praksisen i de enkelte landene. Departementet har basert seg særlig på en rapport² fra 2015 utarbeidet på oppdrag fra Europakommisjonen, og som det fremdeles er grunn til å tro at gir et representativt bilde.

¹ Forordning (EU) nr. 391/2013 av 3. mai 2013 om et felles avgiftssystem for flysikringstjenester. Det er ventet at denne vil bli erstattet av en ny forordning fra 2020.

² Steer Davies Gleave - Policy options for the modulation of charges in the Single European Sky – april 2015: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/studies/doc/ses/2015-04-policy-options-modulation-charges-in-ses.pdf>

Selv om forordningen selv ikke foreskriver en bestemt fordelingsnøkkel, er det vanlig at fordelingen blir beskrevet som prosentfordeling e.l. i underlagsmaterialet til, eller i, de ytelsesplanene som fastsettes for de enkelte femårige referanseperiodene i det felleseuropeiske ytelsessystemet for flysikringstjenestene.

I Norge har Avinor i lengre tid lagt til grunn en fordelingsnøkkel for innflygingskostnadene på 50/50 mellom terminal- og underveisavgiften – i alle fall som et overordnet prinsipp. Den nevnte rapporten til Europakommisjonen tilsier at det er klart flere land som finansierer en større del av innflygingstjenesten gjennom underveisavgiften enn den eksisterende norske fordelingsnøkkelen. Dette har ført til at departementet har blitt oppfordret til å endre praksisen.

2. Gjeninnføring av bunnfradrag i startavgiften

2.1 Hvor stort må bunnfradraget være for at det skal ha tilsiktede effekter på flytilbudet?

Lønnsomheten på et nokså stort antall flyruter i distriktene som ikke mottar offentlig støtte er forverret de senere årene på grunn av kostnadsøkning. Utfasingen av bunnfradraget i startavgiften utgjør en del av den samlede kostnadsøkningen. Et vesentlig antall kommersielle ruter har gått fra å være lønnsomme til å bli ulønnsomme. Departementet har vurdert om denne utviklingen bør møtes med en utvidelse av antall offentlig støttede flyruter, men har kommet til at det er ønskelig å vurdere et mer generelt virkemiddel. Den forestående overføringen av ansvaret for de offentlig støttede flyrutene til regionene kan også tilsi en slik løsning.

Forutsatt at flypassasjeravgiften, økt merverdiavgift og enkelte andre avgifter ligger fast, mener departementet det er nærliggende å vurdere en gjeninnføring av det nylig avviklede bunnfradraget som et treffsikkert virkemiddel. Bunnfradraget gis til alle fly, men vil ha relativt størst betydning for lønnsomheten på ruter der det brukes relativt lette fly. Slike fly brukes i stor grad på de distriktsrutene som har fått redusert lønnsomhet og som samfunnet trenger.

Fordi kostnadene til å drive lufthavnene i utgangspunktet er konstante, og fordi Avinor er pålagt å bruke sine kommersielle inntekter til å subsidiere startavgiften, er det sammenhenger mellom beregningen av startavgiften og terminalavgiften. Vi ser foreløpig bort fra disse.

Dersom et bunnfradrag på 6 tonn blir gjeninnført, og vi legger til grunn trafikken slik den var i 2018, vil effektene for de flyselskapene som blir mest berørt bli slik: Widerøe får redusert sine avgiftskostnader med ca. 26,6 millioner kroner, SAS sine kostnader øker med ca. 8,0 millioner kroner og Norwegians kostnader øker med ca. 14,4 millioner kroner. De øvrige flyselskapene får reduksjoner eller økninger på mindre enn én million kroner hver. Dersom bunnfradraget settes til 3 tonn vil effektene bli halvparten så store som for 6 tonn.

Med 6 tonn bunnfradrag vil endringen føre til at hovedsatsen på startavgiften samtidig stiger fra 62 kroner per tonn (2019) til 70 kroner per tonn. Med 3 tonn bunnfradrag vil satsen stige til 66 kroner per tonn. De rabatterte tonnsatsene mellom 75 og 150 tonn og over 150 tonn vil stige tilsvarende. Avinor vil tape 10,3 millioner kroner fordi provenynøytralitet forutsetter en hovedsats på 70,5 kroner.

Departementet legger til grunn at endringen ikke må gjøres større enn nødvendig, men at den heller ikke må være så liten at den er uten tilstrekkelig effekt for flytilbudet. De endringene som foreslås i fordelingen av innflygingskostnadene har en litt annen begrunnelse (se punkt 3) og vil isolert sett ha mindre effekt på lønnsomheten for flyruter i distriktene enn bunnfradrag.

Departementet legger til grunn som en foreløpig antakelse at et bunnfradrag på 3 tonn ikke er tilstrekkelig, og at 6 tonn er nødvendig. Utgangspunktet er at flyselskapene vurderer lønnsomheten for hver flyrute isolert. Det gjør at virkningene ikke skal foretas for hvert flyselskap som sådan. Det er de enkelte flyrutene samfunnet trenger. Samtidig er det sammenhenger mellom lønnsomheten for enkeltruter som ikke handler om illegitim intern kryssubsidiering, men dette er det krevende å finne ut av.

3.2 Virkningstidspunkt

Det klare utgangspunktet er at lufthavnavgiftene for Avinors lufthavner godkjennes av Luftfartstilsynet for ett år av gangen, og at det skjer per kalenderår. Både Avinor, flyselskapene (kundene), Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet er enige om at forutberegnelighet er viktig, og at denne faste rutinen sikrer nettopp det.

Den informasjonen departementet har mottatt så langt tilsier likevel at det kan være ønskelig å endre på startavgiften i løpet av 2019 for å unngå bortfall av samfunnsviktige flyruter eller flyavganger. I pressemelding av 7. januar 2019 har departementet signalisert at endringen vil bli gjennomført "så raskt som råd". Med høringsfrist rett før påske bør målsettingen være et forskriftsvedtak i første halvdel av mai, med ikrafttredelse 1. juli eller 1. august 2019.

3.3 Regelteknisk løsning

I det vedlagte utkastet til forskrift er vurderingene ovenfor foreslått fanget opp ved en ren reversering av den eldre bestemmelsen om bunnfradrag i startavgiften. Se utkastet til ny § 23 bokstav a) i forskrift 17. desember 2014 nr. 1802 om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS.

Prinsippet om at det skal betales 50 prosent av hovedsatsen for startvekt mellom 75 001 kg og 150 000 kg, og 20 prosent av hovedsatsen for all startvekt over 150 001 kg, opprettholdes.

Med 6 tonn bunnfradrag fører dette til at de tre satsene blir 70 kroner for vekt mellom 6 000 kg og 75 000 kg, 35 kroner for vekt mellom 75 001 kg og 150 000 kg og 14 kroner for vekt over 150 000 kg.

3. Flytting av innflygingskostnader

3.1 Formål

I sin politiske plattform har regjeringen sagt at den vil restrukturere luftfartsavgiftene med sikte på økt konkurransekraft for norsk luftfart. De endringene som foreslås i startavgiften har

begrenset betydning for den samlede konkurransekraften til norsk luftfart. Flytting av innflygingskostnadene slik som nevnt i punkt 1.2 vil derimot kunne ha en netto positiv effekt for fordelingen av flysirkingskostnadene mellom norske og utenlandske flyselskaper. Hovedårsaken er at enkelte utenlandske flyselskaper er rene overflyvere, og kun er berørt av kostnads- og avgiftsnivået for underveistjenesten. Norske flyselskaper vil typisk være brukere av både terminaltjenester, underveistjenester og de tjenestene som finansieres gjennom startavgiften, fordi de tar av og lander på norske lufthavner. For dem vil den samlede kostnaden som skal dekkes, og dermed den samlede avgiftsbelastningen, være nokså konstant – men også mellom disse vil det være noen fordelings effekter.

3.2 Hvilken fordelingsnøkkel bør velges?

Ovenfor har departementet konstatert at Norge (Avinor) fordeler en lavere andel av innflygingskostnadene til underveistjenesten enn flertallet av medlemsstatene i EU. Men dermed er det ikke gitt hvilken fordelingsnøkkel som bør velges. Departementet har endt opp med å foreslå en omjustering til 80/20-fordeling – 80 prosent til kostnadsbasen for underveisavgiften og 20 prosent til kostnadsbasen for terminalavgiften.

Den svenske tjenesteyteren LFV har oppgitt at de fordeler alle sin innflygingskostnader til kostnadsbasen for underveisavgiften, men det fremgår ikke av kommisjonsrapporten hvordan en slik fordeling kan rettfærdiggjøres.

Den spanske tjenesteyteren AENA har oppgitt at de fordeler innflygingskostnaden med 90 prosent til underveisavgiften og 10 prosent til terminalavgiften.

Den tyske tjenesteyteren DFS ser ut til å benytte ulike fordelingsprinsipper avhengig av hvordan tjenestene er organisert rundt om i landet. DFS benytter med andre ord ikke en generell fordelingsnøkkel.

Den finske tjenesteyteren Finavia ser ut til å ha presentert en nøye gjennomarbeidet forklaring på hvordan deres fordelingsnøkkelen på 80/20 er fastsatt. Vi antar at dette bare gjelder Helsingfors lufthavn.

Det faktum at mange land ser ut til å fordele en relativt høy andel innflygingskostnader til kostnadsbasen for underveisavgiften førte til at den nevnte kommisjonsrapporten anbefaler at flere land bør fordele en større andel av disse kostnadene til kostnadsbasen for terminalavgiften. Da arbeidet med en ny versjon av avgiftsforordningen for referanseperiode 3 (RP3) av ytelsessystemet ble påbegynt, var dette også Europakommisjonens utgangspunkt. Men forslaget har møtt motstand, og vil ikke føre til at den nye versjonen av forordningen får et annet innhold på dette punktet.

Gitt denne forhistorien, er det både legitimt og rettfærdig at Norge benytter den handlefriheten som forutsetningsvis ligger i ordlyden i avgiftsforordningen.

Etter dette har altså Samferdselsdepartementet kommet til at det vil foreslå å endre nøkkelen for fordeling av innflygingskostnader mellom underveis- og terminalavgiften fra 50/50 til henholdsvis 80 og 20 prosent.

3.3 Foreløpig beregnet økonomisk betydning

Dersom man legger til grunn trafikk tallene for 2017 vil den endringen som foreslås i punkt 3.2 føre til at 112 millioner kroner flyttes fra kostnadsbasen for terminalavgiften til kostnadsbasen for underveisavgiften. Med samme trafikk tall vil det føre til at underveisavgiften (enhetssatsen) stiger med ca. 5 euro.

Det er anslått at de 112 millioner kronene fordeler seg med 27 millioner kroner på SAS, 17 millioner kroner på Norwegian og 6 millioner kroner på Widerøe. Resten – 62 millioner kroner – vil bli belastet øvrige flyselskaper. Det er viktig å presisere at disse tallene er beregnet på grunnlag av trafikken fra 2017, og at endringer i trafikken i 2018 tilsier at de endelige tallene vil avvike noe fra dette. Se mer om de samlede effektene – inklusiv start- og terminalavgiften – i pkt. 4.

Disse beregningen er statiske; det vil si at de ikke tar høyde for eventuelle endringer i flyselskaperenes flygemønster som følge av avgiftsendringen. En eventuell avvisning av trafikk vil ha negativ effekt på inntektene til Avinor Flysikring AS. Fordi den kostnaden som skal dekkes er konstant (om vi ser bort fra kostnadsflyttingen) innebærer fall i trafikken samtidig at enhetskostnaden kan komme til å stige ytterligere, slik at man får en ond sirkel.

Beregningen av denne prisleisomheten er meget vanskelig. Det store bildet er likevel at den samlede avgiftsbyrden flyttes fra de flyselskapene som benytter seg av norske lufthavner og betaler terminalavgift, til de som bare flyr gjennom det norske luftrommet og bare betaler underveisavgift (rene overflyvere).

I praksis har hver enkelt flygning sin egen prisleisomhet, og denne kan variere fra dag til dag avhengig av bl.a. værforhold, trafikkbelastning og drivstoffpriser. Avinor Flysikring AS har antydnet at flygninger mellom sør og nord i Norge kan være blant de mest prisleisomme, fordi flygninger gjennom det norske luftrommet i dag er avhengig av at avgiften i det norske luftrommet ikke bare er lavere, men merkbart lavere enn i det svenske.

Departementet legger foreløpig til grunn at risikoen for et vesentlig inntektstap for Avinor Flysikring AS – som ikke samtidig lar seg redusere gjennom de risikofordelingsmekanismene som er en del av avgiftsberegningsreglene i EU-reglene – ikke er så stor at omfordelingen ikke bør gjennomføres.

3.4 Regelteknisk løsning for fordelingsnøkkelen

I avgiftsforordningen artikkel 8 nr. 2 heter det at "kostnadene for terminaltjenesten skal gjelde følgende tjenester: ... b) lufttrafikk tjenester i forbindelse med luftfartøyenes ankomst og

avgang innenfor en bestemt avstand fra lufthavnen på grunnlag av driftsmessige krav". Kostnader knyttet til tjenester som ytes utenfor denne grensen skal motsetningsvis tilordnes kostnadsbasen for underveistjenesten. Forordningen trekker ikke selv en bestemt grense, men det kan se ut til at forordningen legger til grunn at hvert stat eller tjenesteyter selv må være seg bevisst og dokumentere et fordelingsprinsipp.

Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å innarbeide fordelingsnøkkelen i forskriften om flysikringsavgifter. I stedet bør fordelingsnøkkelen – som i dag – fremgå av den nasjonale ytelsesplanen som etter forslag fra Luftfartstilsynet skal vedtas av Samferdselsdepartementet i medhold av det som er artikkel 13 i gjeldende versjon av ytelsesforordningen³.

Luftfartstilsynets utkast til nasjonal ytelsesplan for RP3 skal legges frem for flyselskapene og andre berørte i medhold av artikkel 11 nr. 2 bokstav (b) i gjeldende ytelsesforordning. Departementet legger til grunn at signalene i dette høringsnotatet innarbeides i utkastet til nasjonal plan, og at konsultasjonen brukes til å konkretisere hvordan høringsnotatet kan følges opp.

Når departementet har kommet til at fordelingen bør forskyves fra 50/50 til 80/20 skal det forstås som en gjennomsnittsbetraktning. Det innebærer ikke at alle relevante kostnads-komponenter over hele landet skal fordeles etter denne nøkkelen, bare at de i sum skal ha denne nøkkelen som referanse.

3.5 Andre endringer som bør vurderes samtidig

I dag følger det av forskrift om avgift på flysikringstjenester⁴ § 11 nr. 1 at terminalavgiften for den enkelte flygningen på alle de Avinor-lufthavnene som avgiftsforordningen ikke er gitt direkte anvendelse på (41 per 1.1.2019), likevel skal beregnes etter den formelen som fremgår av forordningen. Men samtidig sies det i § 11 nr. 2 at enhetssatsen bare skal utgjøre 70 prosent av full sats.

Denne beregningstekniske bindingen er ikke en rettslig forpliktelse for Norge, men anses som praktisk enkel å anvende, og gir dessuten en indirekte binding til de effektiviseringene som skjer innenfor ytelsessystemet.

Inntektene fra terminalavgiften på disse lufthavnene er betydelig lavere enn kostnadene ved å yte disse tjenestene. § 12 i forskriften om flysikringsavgifter innebærer at Avinor AS har det endelige ansvaret for å dekke gapet mellom avgiftsinntekten og tjenestekostnaden. Og da ser vi foreløpig bort fra de effektene som skyldes single till-prinsippet for startavgiften.

Når terminalavgiften først er oppe til vurdering, mener departementet at det også er riktig å vurdere to andre sider ved terminalavgiften på de lufthavnene der avgiftsforordningen ikke er pliktig å anvende:

³ Forordningen (EU) nr. 390/2013 av 3. mai 2013 om etablering av et ytelsessystem for flysikringstjenester og nettverksfunksjoner.

⁴ Forskrift 19. desember 2014 nr. 1847 om avgifter på flysikringstjenester.

- a) Bør vi løsrive beregningen av avgiften for den enkelte flygningen fra den beregningsformelen som følger av avgiftsforordningen?
- b) Bør det beløpet som i dag benyttes til å dekke finansieringsgapet mellom kostnadene for terminaltjenestene og provenyet fra terminalavgiften opprettholdes etter at kostnadene for terminaltjenestene har blitt redusert som følge av at en del av dem er flyttet til kostnadsbasen for underveisavgiften?

Om bokstav a: Avgiftsforordningen innebærer at avgiften for den enkelte flygningen beregnes ved å dividere flyets maksimale startvekt med 50 før dette produktet så opphøyes i en eksponent på 0,7. I en tidligere fase av gjennomføringen av regelverket om Det felles europeiske luftrommet benyttet Norge muligheten til å bruke eksponenten 0,9 i stedet. 0,7 gir en høyere grad av degressivitet, det vil si en større kvantumsrabatt på vekten enn 0,9. Fordi den totale kostnaden som skal dekkes er konstant, betyr dette samtidig at avgiften for de lettere flyene stiger.

På grunn av den svekkede lønnsomheten på distriktsrutene, foreslår departementet å gjeninnføre bruken av eksponenten 0,9 ved beregningen av terminalavgiften på alle unntatt de fire største Avinor-lufthavnene der avgiftsforordningens obligatoriske eksponent på 0,7 fremdeles vil gjelde. Dette letter avgiftsbyrden for de lette flyene, og trekker i samme retning som effekten av bunnfradraget.

Om bokstav b: Dersom lufthavnene skal bære en mindre andel av innflygingskostnadene, slik som forslått ovenfor, og den samlede inntekten fra terminalavgiften (provenyet) opprettholdes, vil den nåværende differansen mellom kostnad og avgiftsinntekt bli redusert. Departementet mener derfor at det er naturlig å vurdere om den samlede underdekningen bør holdes konstant, og at flyttingen av innflygingskostnadene i stedet bør føre til en tilsvarende reduksjonen i det generelle nivået på terminalavgiften (sml. fordelingseffekten som er behandlet i bokstav a). Behovet for å unngå nedleggelse av nødvendige kommersielle distriktsruter kan tilsi det.

3.6 Samlet virkning av de tre foreslåtte endringene i terminalavgiftsberegningen

Ovenfor har vi presentert tre mulige endringer i terminalavgiftsordningen:

- i. Flytting av innflygingskostnader fra kostnadsbasen for terminalavgiften til kostnadsbasen for underveiskostnadsbasen
- ii. Endring av den eksponenten som benyttes ved beregningen av terminalavgiften på de lufthavnavgiften der avgiftsforordningen ikke er obligatorisk å anvende.
- iii. Opprettholdelse av det kronemessige beløpet som isolert sett (når en ser bort fra single till-fastsettingen av startavgiften) benyttes til å finansiere underdekningen på terminalavgiften på de lufthavnene der avgiftsforordningen ikke er pliktig å anvende.

Når vi kombinerer disse punktene vil endring iii) kunne ses på som en ukjent størrelse som skal erstatte dagens beregningstekniske rabatt på 30 prosent på terminalavgiften.⁵ Beregninger tyder på at den nye rabatten må ligge rundt 40 prosent for å svare på forutsetning i pkt. iii).

Avinor har estimert den samlede virkningen for de mest berørte flyselskapene basert på følgende tre tallmessige forutsetninger: (i) 80/20 fordeling av innflygingskostnader, (ii) eksponent på 0,9 der hvor vi har handlefrihet til å benytte dette og (iii) 40 prosent rabatt ved beregningen av terminalavgiften. Dette gir disse effektene: SAS får redusert sine kostnader til terminalavgift med 28,8 millioner kroner, Norwegian med 23,9 millioner kroner, Widerøe med 22,7 millioner kroner og andre selskaper til sammen med 15,1 millioner kroner. Her er det lagt til grunn at enhetssatsen for terminalavgiften blir ca. 1661 kroner for de fire største lufthavnene, mot ca. 1891 kroner i dag. Enhetssatsen for terminalavgiften for de øvrige lufthavnene blir ca. 997 kroner mot ca. 1324 kroner i dag.

4. Samlet virkning ved å kombinere bunnfradrag og endre regimet for terminalavgiften

Ovenfor er det redegjort for de økonomiske konsekvensene av henholdsvis omleggingen av startavgiften og endringer i terminalavgiften *hver for seg*. Spørsmålet her er hva konsekvensene blir dersom vi kombinerer 6 tonn bunnfradrag med en endret terminalavgift basert på de forutsetningene som er lagt til grunn i punkt 3.6.

Anslag laget av Avinor tilsier at Widerøe etter endringene vil betale ca. 80 millioner kroner i startavgift, en reduksjon på ca. 26,6 millioner kroner. Widerøe vil betale ca. 56 millioner kroner i terminalavgift, en reduksjon på ca. 22,7 millioner kroner. Samtidig øker kostnadene til underveisavgift med ca. 6 millioner kroner. Samlet reduseres kostnadene til disse tre avgiftene med ca. 43,3 millioner kroner.

SAS vil etter endringene betale ca. 404 millioner kroner i startavgift, en økning på ca. 8 millioner kroner. SAS vil betale 186 millioner kroner i terminalavgift, en reduksjon på ca. 28,9 millioner kroner. Utgiftene til underveisavgift øker med ca. 27 millioner kroner. Samlet sett øker SAS' kostnader til disse tre avgiftene med ca. 6,2 millioner kroner.

Norwegian vil etter endringene betale ca. 361,3 millioner kroner i startavgift, en økning på ca. 14,4 millioner kroner. Norwegian vil betale 186 millioner kroner i terminalavgift, en reduksjon på ca. 23,9 millioner kroner. Utgiftene til underveisavgift øker med ca. 17 millioner kroner. Samlet sett øker Norwegians kostnader til disse tre avgiftene med ca. 7,5 millioner kroner.

De øvrige flyselskapene vil etter endringene betale ca. 168,3 millioner kroner i startavgift, en reduksjon på ca. 6,1 millioner kroner. Disse selskapene vil betale ca. 94,2 millioner kroner i terminalavgift, en reduksjon på ca. 51,1 millioner kroner. Utgiftene til underveisavgift øker med ca. 62 millioner kroner. Samlet sett vil de andre selskaperes kostnader til disse tre avgiftene øke med ca. 40,8 millioner kroner. Vi understreker at det er knyttet usikkerhet til disse

⁵ Forskriften om flysikringsavgifter § 11 nr. 2. Må ikke forveksles med 30-prosentrabatten på startavgiften, jf. forskriften om lufthavnavgifter § 25.

beregningene, og det skyldes det kompliserte samspillet mellom tallene for lufthavnavgiftene – som bygger på 2018-trafikk – og tallene for flysikringsavgiftene – som bygger på 2017-tall. Det har som konsekvens at særlig effektene for de ikke-norske flyselskapene beregnings-teknisk fremstår som en rest-kategori, der den samlede usikkerheten er størst. Departementet mener likevel at tallene gir et tilstrekkelig godt grunnlag til å danne seg et bilde av de generelle fordelingseffektene av forslaget.

5. Departementets foreløpige vurdering

Departementet mener det er nødvendig både å endre startavgiften ved å innføre et bunnfradrag og å endre fordelingen av innflygingskostnadene – mest sannsynlig slik at fordelingsnøkkelen endres til 80/20.

Vi vil avvente høringsinstansenes syn før vi bestemmer oss for hvilke varianter og kombinasjoner av de tiltakene som er omtalt ovenfor som er ønskelige å vedta: 3 eller 6 tonn bunnfradrag, en eksponent på 0,7 eller 0,9 ved beregningen av terminalavgiften ved alle unntatt de fire største lufthavnene og om det skal gis 30 eller 40 prosent generell "rabatt" ved beregningen av terminalavgiften på de samme lufthavnene.

Med hilsen

Øyvind Ek (e.f.)
avdelingsdirektør

Morten Foss
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste

Airlift AS
Avinor AS
Avinor Flysikring AS
Ben Air AS
Board of Airlines Representatives in Norway -
BARIN
Bristow Norway AS
CHC HELIKOPTER SERVICE AS
Danish Air Transport
European Helicopter Center AS
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Hesnes Air AS
Hovedorganisasjonen Virke
Ikaros ANS
Klima- og miljødepartementet
Konkurransetilsynet
Landsorganisasjonen i Norge
Luftfartens funksjonærforening
Luftfartstilsynet
NHO Luftfart
Norges Luftsportforbund
Norsk Flygelederforening
Norsk Flyoperatør Forbund
Norsk Luftambulans AS
North Flying A/S
Norwegian Air Shuttle ASA
Notodden Lufthavn AS
Rørosfly
SUN-AIR of Scandinavia A/S
Sundt Air AS
Sunnhordland Lufthavn AS
Toll- og avgiftsdirektoratet
TORP Sandefjord Lufthavn AS
Widerøes Flyveselskap AS