

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO  
Norge

**Saksbehandler:** Finn Owen Meling  
**Telefon direkte:** 45427874  
**Vår dato:** 08.02.2021  
**Vår referanse:** 20/03311-22

## Rapport om Luftfartstilsynets fastsettelse av avgiftssatser for 2021 for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS

### Bakgrunn

Forskrift 20. desember 2019 nr. 2137 om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS (avgiftsforskriften), pålegger Luftfartstilsynet å fastsette eller godkjenne lufthavnavgifter for hvert enkelt år.

Lufthavnavgiftene skal være endelig fastsatt og publisert innen 1. november. Det skal i forkant av dette være gjennomført en drøftingsprosess mellom Avinor AS og flyselskapene.

Proessen går ut på at Avinor AS i første omgang skal informere om trafikk tall- og prognoser, samt investeringer og endringer i rammebetingelser, og konsultere flyselskapene om dette. Samferdselsdepartementet treffer så et rammevedtak, som de endelige avgiftene må ligge innenfor. Avinor AS legger deretter frem et konkret forslag til avgiftssatser, og søker å oppnå enighet med flyselskapene om dette. Avslutningsvis skal Avinor AS legge frem sitt endelige forslag til avgifter for det kommende året innen 1. september. Samtidig sendes beslutningen til Luftfartstilsynet for endelig godkjenning.

Dersom avgiftene er fastsatt i tråd med forskriftens krav, og brukerne av flyselskapene ikke har hatt innvendinger, skal Luftfartstilsynet godkjenne avgiftsforslaget fra Avinor AS. Dersom det ikke oppnås enighet, heller ikke etter at Luftfartstilsynet har foretatt en dialogrunde med Avinor AS og flyselskapene, skal Luftfartstilsynet fastsette avgiftene etter beste skjønn innen 1. november.

I samsvar med avgiftsforskriften § 10 siste ledd skal Luftfartstilsynet hvert år offentliggjøre en rapport om hvordan det har løst sine oppgaver knyttet til fastsettelse av avgiftene. Dette brevet anses å utgjøre en slik rapport.

### Proessen med fastsettelse av avgifter for 2021

Fjorårets prosess med fastsettelse av avgifter for 2021 ble naturlig nok sterkt preget av Covid-19. Den store trafikknedgangen som følge av pandemien, herunder endringer i trafikkprognosene for 2021, gjorde at forventet utvikling i avgiftsnivået ikke ville kunne

#### Luftfartstilsynet

T: +47 75 58 50 00  
F: +47 75 58 50 05  
E: [postmottak@caa.no](mailto:postmottak@caa.no)

Postadresse:  
Postboks 243  
8001 BODØ

Besøksadresse:  
Sjøgata 45-47  
8006 BODØ

Fakturaadresse:  
[fakturamottak@caa.no](mailto:fakturamottak@caa.no)

Fakturamottak DFØ  
Postboks 4746  
7468 TRONDHEIM

oppretholdes om man skulle bygge på grunnprinsippet om at lufthavnavgiftene skal sørge for at Avinor AS får dekket kostnadene ved tjenestene som tilbys ved lufthavnene, med fradrag for kommersielle inntekter. Det ble tidlig klart at selv om trafikkprognosene for 2021 var usikre, så ville de uansett tilsi en betydelig lavere trafikk i 2021 enn for et normalt år, noe som igjen ville medføre en særdeles stor økning i avgiftene dersom prinsippet om kostnadsinndekning skulle følges.

Med den uoversiktlige situasjonen som forelå på vårparten, ble det enighet mellom Avinor AS og Samferdselsdepartementet om at konsultasjonsprosessen med luftromsbrukerne skulle utsettes til høsten. Luftromsbrukerne hadde ikke innsigelser mot dette.

Avinor AS hadde, etter det Luffartstilsynet forstår, ingen formelle konsultasjonsmøter med luftromsbrukerne før de i brev til Samferdselsdepartementet 11. september la frem et forslag til lufthavnavgifter for 2021. Selv om de hadde redusert kostbasen med ca. én milliard kroner fra 2020, skisserte de at prognosene for 2021 ville tilsi en tre- til firedobling av avgiftene dersom man skulle følge prinsippet om kostnadsinndekning. Dette skyldtes også reduksjonen i kommersielle inntekter. Som en følge av effektene en slik avgiftsøkning ville kunne få for luftromsbrukerne, mente Avinor AS at avgiftsnivået fra 2020 burde videreføres i 2021, men da med en forutsetning om at Staten som eier bidro til å dekke det underskuddet dette ville medføre.

Avinor AS hadde etter dette et konsultasjonsmøte med luftromsbrukerne 22. september på grunnlag av forslaget til avgiftsnivå som de hadde presentert for Samferdselsdepartementet. I et brev til Samferdselsdepartementet 29. september sluttet NHO Luftfart seg langt på vei til Avinor AS' forslag, selv om de også ba om ytterligere tiltak for å støtte luftromsbrukerne økonomisk. Blant annet anførte NHO Luftfart at det burde innføres fritak for startavgiften og/eller securityavgiften for hele eller deler av 2021. De fremførte at securityavgiften skal finansiere allment forebyggende tiltak mot terror og sabotasje o.l. og at denne etter deres vurdering burde finansieres varig over statsbudsjettet, slik det gjøres i en del andre land.

Samferdselsdepartementets rammevedtak ble fastsatt 26. oktober. Her ble det lagt til grunn at satsene for start- og passasjeravgiften som hovedregel skulle bli videreført fra 2020 til 2021, og det ble antydning at også sikkerhetsavgiften burde videreføres på samme nivå, selv om vedtaket ikke formelt gjaldt denne avgiften. Selv om Samferdselsdepartementet ikke eksplisitt tok stilling til om Avinor AS ville motta statsstøtte for 2021, så konstaterte de i rammevedtaket at en avgiftsøkning som skulle innebære full kostnadsdekning for Avinor AS ville være uakseptabel for flyselskapene under de gjeldende omstendighetene.

Samferdselsdepartementet besluttet også, i brev til Luffartstilsynet 18. november, at tidsfristene som var satt i avgiftsforskriften kunne fravikes, i tråd med forskriftens § 7 andre ledd. Samferdselsdepartementet skrev i beslutningen at: *«På grunn av de omstendighetene som er beskrevet ovenfor forutsetter departementet at Avinor sender sitt endelige forslag til tilsynet innen 23. november og at Luffartstilsynet godkjenner og publiserer avgiftene innen 30. november.»*

Avinor AS' endelige innstilling til lufthavnavgifter ble oversendt til Luffartstilsynet 19. november. Her gjorde Avinor AS rede for konsultasjonsprosessen, og foreslo konkret at avgiftene fra 2020 skulle videreføres likt i 2021. Luffartstilsynet fastsatte avgiftene i tråd med Avinor AS' innstilling i forskrift vedtatt 26. november.

Når det gjelder avgiftssatsen for flyginger til kontinentalsokkelen, så var prosessen rundt denne enda mer forsinket enn prosessen rundt de ordinære lufthavnavgiftene. Avinor AS oversendte sitt forslag til rammevedtak til Samferdselsdepartementet 14. desember 2020, etter å ha avholdt et konsultasjonsmøte med operatørene i offshorebransjen 30. november.



Samferdselsdepartementet traff sitt rammevedtak 4. januar. Avinor AS sendte sin endelige innstilling til Luftfartstilsynet 22. januar. I alle rundene var det innstilt på det samme avgiftsnivået, og Luftfartstilsynet fastsatte 27. januar 2021 forskrift om nytt avgiftsnivå i samsvar med Avinor AS' innstilling.

### Luftfartstilsynets evaluering

Allerede på våren 2020 ble det klart at pandemien ville påvirke den ordinære prosessen med fastsettelse av avgifter for 2021. Usikkerheten omkring trafikkprognosene gjorde at alle parter syntes å være innforstått med at det var mest hensiktsmessig å fravike en ordinær prosess, med tilhørende frister.

Selv om tidsfristene rettslig sett er bindende og skal overholdes, gir avgiftsforskriften Samferdselsdepartementet anledning til å fravike disse, jf. § 7 andre ledd. Samferdselsdepartementet signaliserte tidlig at de ville innvilge slikt fravik, og de formaliserte også en beslutning om dette 18. november.

Luftfartstilsynets inntrykk er at det fra luftromsbrukernes side ble noe underordnet akkurat hvordan *prosessen* med fastsettelse av lufthavnavgiftene ble ført, gitt de ekstraordinære omstendighetene. Det viktige for luftromsbrukerne var etter alt å dømme at de fikk anledning til å fremføre sitt syn, og at avgiftsnivået ikke ble satt ut fra prinsippet om at inntektene fra avgiftene skulle dekke Avinor AS' utgifter. Begge deler fikk luftromsbrukerne gehør for.

Når det gjelder avgiftene for flyginger til kontinentalsokkelen, så var prosessen betydelig forsinket i forhold til forskriftens tidsfrister. Dette synes imidlertid først og fremst å ha hatt negativ effekt for Avinor AS, og ikke for brukerne, siden Avinor AS ikke ville kunne fakturere brukerne for en høyere avgift før tidligst det tidspunktet ny avgiftssats ble fastsatt (27. januar).

Samlet sett er det Luftfartstilsynets oppfatning at prosessen med avgiftsfastsettelse har blitt fulgt i tråd med de prinsipper om konsultasjon mellom lufthavneier og luftromsbrukere som ligger til grunn for avgiftsforskriften, selv om fristene i forskriften ikke er blitt overholdt. Samferdselsdepartementet har truffet den nødvendige beslutningen om å fravike fristene (riktignok bare tilknyttet de ordinære lufthavnavgiftene), og Avinor AS synes å ha hatt en tilstrekkelig dialog med luftromsbrukerne underveis om hvilket konsultasjonsnivå som har vært hensiktsmessig. Vi har ikke mottatt noen negative tilbakemeldinger på prosessen fra luftromsbrukerne.

Luftfartstilsynet mener derfor at prosessen med fastsettelse av lufthavnavgifter for 2021 har vært forsvarlig og etter forholdene god, gitt de særskilte utfordringer som luftfarten har møtt i 2020 på grunn av pandemien. Når det gjelder avgiftene til kontinentalsokkelflyginger, så har det vært en generell tendens de senere årene at man har slitt med å overholde forskriftens tidsfrister. Selv om dette ikke synes å ha vært til ulempe for brukerne, så anbefales det at man i tiden fremover er mer bevisst på overholdelse av fristene.

Med vennlig hilsen

Nina B. Vindvik  
juridisk direktør  
Direktoratsavdelingen

Henning R. Tennes  
seksjonssjef  
Flyplass og flysikring

*Dokumentet er elektronisk godkjent og krever derfor ikke signatur.*