

Notat

Saksbehandler
Finn Owen Meling

Til
Luftfartstilsynet

Høring av ny forordning (EU) 2020/1627 om endring i regelverket for ytelses- og avgiftsstyring for RP3 som følge av Covid-19

1. Bakgrunn

Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2019/317 av 11. februar 2019 om fastsettelse av en ytelsesstyrings- og avgiftsordning for flysikringstjenester og nettfunksjoner («ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen») er gjennomført i norsk rett gjennom § 11 nr. 11 i forskrift om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom.

Ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen setter de detaljerte reglene for en ytelsesstyrings- og avgiftsordning for flysikringstjenestene. En slik ytelsesstyrings- og avgiftsordning er overordnet beskrevet i de såkalte Single European Sky-basisforordningene (EF) nr. 549/2004 og (EF) nr. 550/2004, og skal sørge for at ytere av flysikringstjenester leverer bedre ytelse på fire målområder: sikkerhet, miljø, kapasitet og kostnadseffektivitet.

En sentral del av ytelsesstyrings- og avgiftsordningen er at det settes konkrete måltall for flysikringstjenestenes ytelse innen de fire målområdene. Slike måltall settes gjennom ytelsesplaner som favner om en fremtidig femårsperiode, en såkalt referanseperiode. Referanseperiode 3 (RP3) under ytelses- og avgiftsstyringen gjelder for perioden 2020-2024, og et utkast til nasjonal ytelsesplan for denne perioden ble utarbeidet i 2019.

Utkastet til nasjonal ytelsesplan skulle i utgangspunktet ha blitt endelig vedtatt i første halvdel av 2020. Som en følge av Covid-19 pandemien har imidlertid trafikkmengden i luftfarten hatt et enormt fall (opptil 90 %). Dette har på sin side medført at de trafikkprognosene som lå til grunn for utarbeidelsen av måltallene for RP3 i medlemsstatenes utkast til nasjonale ytelsesplaner, særlig med hensyn til kostnadseffektivitet, har blitt meget feilaktige sammenlignet med reelle trafikk tall.

Ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen har riktignok en mekanisme som skal begrense tjenesteyters risiko for inntektstap ved nedgang i trafikk (trafikkrisikodelingsmekanismen). Denne mekanismen er likevel ikke tiltenkt eller tilpasset en slik ekstraordinær situasjon som vi ser i dag.

Kommisjonen har derfor vedtatt en ny forordning, (EU) 2020/1627, som gjør særlige tilpasninger til ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen med hensyn til RP3 i lys av Covid-19 pandemien.

2. Innholdet i ny forordning (EU) 2020/1627

Den nye forordningen har fått navnet

«COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/1627 of 3 November 2020 on exceptional measures for the third reference period (2020-2024) of the single European sky performance and charging scheme due to the COVID-19 pandemic»,

heretter kun omtalt som (EU) 2020/1627.

Forordning (EU) 2020/1627 gjør endringer for den tredje referanseperioden (RP3) i relasjon til eksisterende ytelsesstyrings- og avgiftsforordning (EU) 2019/317. Utgangspunktet etter den nye forordningen er at de eksisterende reglene i (EU) 2019/317 fortsatt skal gjelde, men med de ekstraordinære tilpasningene som følger av (EU) 2020/1627.

Det er vesentlig å påpeke at (EU) 2020/1627 kun gjelder for avgiftsberegning basert på årene som inngår i RP3, det vil si 2020 til 2024. Essensen i tilpasningene er at det skal leveres inn nye utkast til ytelsesplaner for RP3, med grunnlag i nye felleseuropeiske måltall og med endrede mekanismer for avgiftsberegning.

De ekstraordinære tilpasningene innebærer mer konkret følgende:

- Tidsfrister knyttet til nye ytelsesplaner

Det er fastsatt tidsfrister for innlevering av trafikkprognoser og kostnadsdata, fastsetting av ytelsesmål på unionsnivå og innlevering av ytelsesplaner:

- Tjenesteyterne skal innen 15. desember 2020 levere en rapport til nasjonale tilsynsmyndigheter (NSAs) der de i detalj beskriver hvilke tiltak de har satt i verk for å møte de finansielle og operasjonelle følgene av COVID-19.
- Innen samme frist, 15. desember 2020, skal NSAs levere foreløpige kostnadsdata og trafikkprognoser til kommisjonen, i utgangspunktet basert på tall fra tjenesteyterne.
- Kommisjonen skal fastsette nye ytelsesmål på unionsnivå innen 1. mai 2021.
- Medlemsstatene skal innen 1. oktober 2021 levere inn nye utkast til ytelsesplaner for RP3, som er i samsvar med de reviderte ytelsesmålene fastsatt på unionsnivå.

- Endringer i utformingen og oppfølgingen av ytelsesplanene

Ytelsesplanene, og beregning av avgifter, skal baseres på det samme regelverket som tidligere, både for underveis- og terminaltjenesten, men med følgende endringer:

- Felles DUC for 2020 og 2021
Ytelsesindikatoren for kostnadseffektivitet (årlig endring av «determined unit cost (DUC)») på underveisområdet ("en route") erstattes for årene 2020 og 2021 med en kombinert verdi for de to årene. Det skal således beregnes én felles gjennomsnittlig DUC for disse to årene.

- Begrensning i insentivmekanismen for kapasitet
Insentivmekanismen for kapasitet for RP3 skal kun gjelde perioden 2022-2024 og med effekt tidligst fra det første året etter vedtakelsen av den nye ytelsesplanen.
- Retroaktiv virkning av målkrav
På målområdet kostnadseffektivitet skal nye ytelsesmål gjelde retroaktivt fra begynnelsen av referanseperioden.
- Trafikkrisikodelingsmekanismen for årene 2020 og 2021
Trafikkrisikodelingsmekanismen fordeler inntektstap/merinntekt, som knytter seg til variasjoner i faktisk trafikk målt opp mot forventet trafikk, mellom tjenesteyterne og luftromsbrukerne. Etter gjeldende regelverk skjer dette i form av en avregning som gir seg utslag i enhetsraten to år senere (i år $n+2$). Etter det nye regelverket skal denne mekanismen for årene 2020 og 2021 basere seg på begge årene sett under ett, og gi virkning for årene 2023 og 2024. Det samme gjelder for variasjoner mellom fastsatte ("determined") og faktiske ("actual") kostnader tjenesteyterne har til NSAs, Eurocontrol og MET for disse årene.
- Kostnadsdelingsmekanismen for årene 2020 og 2021
Kostnadsdelingsmekanismen har som utgangspunkt at tjenesteyterne selv står ansvarlige for differansen mellom fastsatte/tillatte og faktiske inntekter, enten ved at de må dekke underskuddet eller får beholde overskuddet. Enkelte uforutsette kostnader («cost exempt») er likevel unntatt denne mekanismen, og beregnes og faktureres etter faktisk kost. Endringene i disse kostnadene tilpasses ved senere justeringer av enhetsraten ("unit rate"). Slik justering skal for årene 2020 og 2021 skje i år 2023, i stedet for de tilfeller det følger av eksisterende lovgivning at denne tilpasningen skulle ha skjedd i år $(n+2)$.
- Virkning av tidligere innleverte utkast til ytelsesplaner
Innleverte ytelsesplaner fra høsten 2019 skal fortsatt gjelde som «draft performance plans» i henhold til ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen. Løpende beregnede og fakturerte flysikringsavgifter for underveis- og terminaltjenester bygger på disse.
- Justeringer i enhetsraten etter vedtatt ny ytelsesplan
Etter dagens regelverk skal det som hovedregel gjøres en justering i enhetsraten året etter at endelig ytelsesplan er vedtatt, dersom det er forskjell mellom fastsatt/tillatt inntekt for tjenesteyterne i endelig ytelsesplan sammenlignet med «draft performance plan».
Etter det nye regelverket skal slike justeringer i enhetsratene, både for underveis- og terminaltjenester, spres likt over fem år, med start i året etter at ytelsesplanene er endelig godkjent. I praksis vil dette mest sannsynlig innebære et generelt avgiftshopp for flyselskapene, siden det ikke forventes at flysikringstjenestene vil kunne redusere sine kostnader i samme grad som det dramatiske fallet i trafikk.
Siden man forventer at en revidert ytelsesplan vil bli vedtatt i 2021, vil denne justeringsmekanismen trolig bare gjelde for årene 2020 og 2021. Inndekning av for lav avgift beregnet og betalt i 2020 og 2021, skal da skje gjennom lik fordeling/påslag i

ellers beregnet enhetsrate for 2022, og tilsvarende for enhetsraten de neste fire årene. Perioden på fem år kan nasjonalt forlenges til syv år, om nasjonale tilsynsmyndigheter (NSAs) anser det riktig eller nødvendig.

3. Vurdering av regelverket

Ved vurderingen av om forordning (EU2020/1627 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?*

Målsetningen med det nye regelverket er å gjøre tilpasninger til hvordan ytelsesplanene for RP3 skal utformes, som følge av Covid-19 pandemien.

b. *Hvilke tiltak er relevante?*

Siden Norge allerede har implementert forordning (EU) 2019/317 om en ytelses- og avgiftsstyringsordning for flysikringstjenestene, og har sluttet seg til det overordnede Single European Sky –regelverket, så må eventuelle tilpasninger til ytelses- og avgiftsregimet gjøres gjennom nytt regelverk.

Siden det eksisterende regelverket er bygd opp som en felleseuropeisk struktur, anses den eneste hensiktsmessige løsningen å følge de tilpasninger som gjøres til dette regelverket på et felleseuropeisk nivå.

c. *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Det eneste prinsipielle spørsmålet som oppstår *særskilt* ved det nye regelverket, er hvor vidt det er akseptabelt å vedta ytelsesplaner som har tilbakevirkende kraft. Dette var strengt tatt også en mulighet under det eksisterende regelverket, men ikke i en slik grad som det nå åpnes for.

I det nye regelverket legges det opp til at man i ettertid skal kunne settes ytelsesmål knyttet til kostnadssiden for tjenesteyterne for regnskapsår som allerede er avsluttet. Flere medlemsstater har vært sterkt imot dette, ettersom de mener at dette i praksis kan tvinge statene til å måtte gå inn med finansiell bistand til tjenesteyterne, dersom tjenesteyternes faktiske kostnader for et avsluttet regnskapsår har vært høyere enn de krav som settes gjennom ytelsesplanene. Kommisjonens holdning har på motsatt side vært at det hele tiden har vært gitt såpass sterke signaler om forventede kostnadskutt at tjenesteyterne bør ha tatt høyde for dette i sine driftsplaner. Kommisjonen vektlegger også at den reelle trafikknedgangen bør ha medført betydelig redusert inntektsbehov for

tjenesteyterne, sammenlignet med det inntektsbehovet som var lagt til grunn ved utarbeidelse av utkast til ytelsesplaner i 2019.

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

Covid-19 har selvsagt hatt en betydelig negativ effekt både på flyselskapene og flysikringstjenesteyterne. Når vi skal fremheve de mest positive og negative effektene av det nye foreslåtte regelverket i (EU) 2020/1627, så blir det ut fra en sammenligning av hvordan situasjonen ville ha vært om man ikke gjorde tilpasninger til dagens regelverk.

Den viktigste positive siden av (EU) 2020/1627 er at medlemsstatene får anledning til å lage nye ytelsesplaner for RP3, som er tilpasset den kraftige trafikknedgangen som følge av Covid-19. Man får dermed også innført en mekanisme som gjør at flyselskapene får betalt de økte flysikringsavgiftene over en lengre periode enn under gjeldende regelverk. Følgelig blir den økonomiske belastningen på flyselskapene spredd utover i tid, i stedet for at de får en enorm avgiftsøkning i eksempelvis 2022 og 2023.

Den mest negative siden ved tiltaket er at flysikringstjenesteyterne får endrede og vanskeligere betingelser for driften sin gjennom nye ytelsesplaner, ved at de i større grad må kutte kostnader som følge av trafikknedgangen. De får også en svekket likviditet sammenlignet med ordningen under dagens regelverk, siden en vesentlig del av deres inntekter – i form av avgifter fra flyselskapene - først blir innbetalt flere år senere enn etter dagens regelverk.

e. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Luftfartstilsynet anbefaler at forordning (EU) 2020/1627 tas inn i EØS-avtalen gjennom en hasteprosedyre, og deretter tas inn i norsk rett gjennom tilpasning av den nasjonale forskriften som gjennomfører dagens regelverk (EU) 2019/317. Alternativt, men mindre ønskelig, kan man foreta en direkte nasjonal gjennomføring av forordningen utenom EØS-avtalen. Påkrevd endring i nasjonal forskrift gjøres rede for under punkt 4 nedenfor.

f. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er for det første at den nasjonale forskriftsendringen gjennomføres snarest mulig, slik at aktørene får en forutsigbar situasjon.

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

4. Forskriftsendring

En gjennomføring av forordning (EU) 2020/1627 vil medføre behov for en endring i forskrift 19. desember 2014 nr. 1846 om etablering og gjennomføring av Det felles europeiske luftrom (BSL G 1-1).

I denne forskriften foreslås en endring i § 1, slik at det gjøres en tilføyning som markert i rødt:

§ 1. Gjennomføring av EØS-rettsakter som etablerer og gjennomfører Det felles europeiske luftrom

Følgende bestemmelser i EØS-avtalen vedlegg XIII kap. VI gjelder som forskrift med de tilpasninger som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig:

(...)

11. Nr. 66xk kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2019/317 av 11. februar 2019 om fastsettelse av en ytelsesstyrings- og avgiftsordning for flysikringstjenester og nettfunksjoner («ytelsesstyrings- og avgiftsforordningen»), **med de tilpasninger som følger av gjennomføringsforordning (EU) 2020/1627.**

5. Høring

Som følge av at forordning (EU) 2020/1627 innebærer et behov for aktørene å starte arbeidet med nye ytelsesplaner så snart som mulig, herunder at forordningen påligger aktørene plikter allerede fra 15. desember 2020, så anbefaler Luftfartstilsynet en rask gjennomføring av forordningen i norsk rett.

Forordningen er ikke i vesentlig grad endret fra et forslag som kommisjonen presenterte tidligere i høst, og som har vært drøftet med nasjonale aktører. Kommisjonens forslag fikk imidlertid ikke tilslutning fra Single Sky Committee, og kommisjonen måtte derfor ta forslaget gjennom en «appeal committee» før de fikk grunnlag for å vedta det. Dette er hovedgrunnen til at forordningen er vedtatt såpass sent. De nasjonale aktørene som er direkte berørt av forordningen er en begrenset gruppe, hovedsakelig luftromsbrukerne (flyselskapene), flysikringstjenesteyterne og luftfartsmyndighetene.

Luftfartstilsynet legger derfor opp til en rettet høring til disse aktørene med en kort høringsfrist. Det er rimelig å lese regjeringens utredningsinstruks slik at en kortere høringsfrist enn seks uker kan godtas dersom en lengre høring kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket.

Høringsfristen settes derfor til 3. desember 2020.

Innspill til høringen kan sendes til Luftfartstilsynet på epost postmottak@caa.no, og merkes saksnummer 20/20204.

Spørsmål kan rettes til saksbehandler Finn O. Meling, fom@caa.no, tlf. 45427874.