

Høring - utkast til forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet for 2024

1. Innledning

Luftfartstilsynet har på anmodning fra Samferdselsdepartementet utarbeidet forslag til forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet mv. (heretter kalt gebyrforskriften). Det antas at ny gebyrforskrift skal gjelde fra 1. januar 2024. Gebyrforskriften har vært endret årlig, sist ved forskrift 17. januar 2023 nr. 58. Samferdselsdepartementet har bedt Luftfartstilsynet om å sende forslaget til ny gebyrforskrift på høring.

2. Hvorfor foreslås det endringer i gebyrforskriften?

Luftfartstilsynet har i arbeidet tatt utgangspunkt i de føringer som ligger i Utredningsinstruksen – instruks om utredning av statlige tiltak for å få et best mulig grunnlag for revisjonen. Et minimumskrav er å besvare følgende spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?
- 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 vellykket gjennomføring?

2.1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Samferdselsdepartementet har årlig oppdatert gebyrforskriften for Luftfartstilsynet. Oppdateringene skyldes delvis justeringer i gebyrnivået som følge av endringer i regelverket og andre forutsetninger, og delvis at Luftfartstilsynet får nye oppgaver som skal gebyrlegges.

Luftfartstilsynet har tidligere informert om at det er igangsatt en totalrevisjon av gebyrforskriften hvor hovedformålet er å forbedre og forenkle innholdet i forskriften. I dette arbeidet ser vi blant annet på gebyrmodellene i andre land som har en sammenlignbar finansieringsmodell av luftfartsmyndigheten, for eksempel Sverige. Dette arbeidet er omfattende og vil derfor strekke seg videre utover i tid. På noen gebyrområder er arbeidet kommet så langt at det gir grunnlag for å foreslå endringer i utkast til gebyrforskrift for 2024. For de øvrige områdene vil Luftfartstilsynet fortsette arbeidet med tanke på gebyrforskriften for 2025.

Tilsynsaktiviteten i Luftfartstilsynet skal finansieres gjennom gebyrer. Luftfartstilsynet har gjennom flere år hatt fokus på å effektivisere driften for å sikre en best mulig utnyttelse av tildelte ressurser. Det er også stort fokus på å holde driftskostnadene så lave som mulig til tross for prisstigning på flere områder. Automatisering av manuelle oppgaver og innføring av flere digitale tjenester gir også bedre brukervennlighet og tilgjengelighet for brukerne. Gevinsten ved digitale tjenester er - i tillegg til fleksible tjenester/leveranser for brukerne - også kvalitetsforbedringer, effektivisering og ressursbesparelser.

Arbeidet med å tilrettelegge for flere digitale tjenester krever tilførsel av investeringsmidler og at det er tilgjengelige personellressurser, både internt i Luftfartstilsynet og hos aktuelle samarbeidspartnere. For digitaliseringsprosjekter av et visst omfang vil det være nødvendig å

innhente ekstern konsulentbistand. Kostnadsnivået innebærer i de fleste tilfellene at det må gjennomføres tilbudskonkurranse etter reglene om offentlig anskaffelse. Nye datasystemer skal som regel utveksle data med våre eksisterende systemer, noe som også krever bistand fra og kapasitet hos de aktuelle systemleverandørene. Samlet innebærer dette at det kan gå lang tid fra oppstart av et digitaliseringsprosjekt til tjenesten er tilgjengelig for aktørene. Luftfartstilsynet har for tiden flere større pågående digitaliseringsprosjekter, blant annet innenfor sertifikatområdet og avvikshåndtering.

2.2. Hvilke tiltak er aktuelle?

Samferdselsdepartementet har bedt Luftfartstilsynet om å utarbeide forslag til ny gebyrforskrift, noe som innebærer at andre tiltak derfor ikke er aktuelle.

2.3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

Saken innebærer ingen prinsipielle spørsmål slik dette er definert i utredningsinstruksen.

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

Gebyrene i gjeldende gebyrforskrift er så langt det er mulig fastsatt i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-112 (R-2015-112) *Bestemmelser om statlig gebyr og avgiftsfinansiering*, datert 07.10.2015.

Luftfartstilsynets tilsynsarbeid skal finansieres gjennom gebyrer og det fastsettes årlig et inntektskrav som skal dekkes inn gjennom gebyrer. Inntektskravet for 2024 er ikke fastsatt, men det ventes at det vil være i størrelsesorden 175 millioner kroner.

Luftfartstilsynet er omfattet av nettoføringsordningen for merverdiavgift i statsforvaltningen. Gebyrinntektene skal fullt ut dekke kostnadene ved å produsere den gebyrbelagte tjenesten, inklusive merverdiavgift. Nettoføringsordningen medfører ingen endring i dette, jf. Finansdepartementets rundskriv R-116, datert 12.03.2015. Dette innebærer at merverdiavgift er lagt til på aktuelle driftskostnader ved beregning av kostnadsgrunnlaget for gebyrene.

Om beregningsmodellen og forutsetninger for denne

I beregningsmodellen er Luftfartstilsynets oppgaver inndelt i hovedområdene direktoratsoppgaver og tilsynsoppgaver. Direktoratsoffgavene omfatter blant annet flysikkerhetsstyring, regelverksarbeid, internasjonal deltakelse, samfunnssikkerhet og beredskap og informasjon og samfunnskontakt. Tilsynsoppgavene omfatter nye godkjenninger og all tilsynsvirksomhet.

Luftfartstilsynet har over tid gjennomført registrering av medgått tid per oppgave for å kontrollere og sikre at beregningsgrunnlaget for gebyrsatsene er korrekt i forhold til ressursbruk og andre direkte kostnader. I tilknytning til denne gjennomgangen er det også utviklet en ny og forbedret beregningsmodell for gebyrsatsene.

Beregningsmodellen baserer seg på selvkostmetoden. Direkte kostnader som lønn, reise, kompetanse og andre faktiske driftskostnader per seksjon/avdeling er fordelt på seksjonens/avdelingens aktiviteter i forhold til ressursbruk. Felles driftskostnader som husleie, strøm, IT-kostnader osv. og kostnader knyttet til ledelse og administrative oppgaver er forholdsmessig fordelt både på tilsynsoppgaver og direktoratsoppgaver.

I modellen er det beregnet gjennomsnittlig ressursbruk knyttet til de ulike arbeidsoppgavene både for tilsynsoppgaver som skal finansieres av gebyrer og direktoratsoppgavene som ikke er gebyrfinansiert. Faktisk tidsbruk er omregnet til antall dagsverk for de forskjellige aktivitetene, og dette er videre benyttet som fordelingsnøkkel ved beregning av kostnader.

Ved beregning av den enkelte gebyrsats er kostnad ved gjennomsnittlig tidsbruk, direkte relaterte kostnader og tilhørende andel av indirekte kostnader lagt til grunn. Det vil alltid være endringer i ressursbruk på det enkelte området fra år til år, noe som medfører at kostnadene vil endres tilsvarende.

Arbeidet med gjennomgang og kvalitetssikring av data som benyttes i gebyrberegningsmodellen er omfattende. For enkelte gebyrområder er det allerede identifisert et klart avvik mellom dagens gebyrsats og kostnaden ved å produsere tjenesten. Det er derfor foreslått endring i gebyrsatsene og/eller gebyrstrukturen. På andre gebyrområder er det behov for å samle inn ressursdata over en lengre periode. Disse gebyrområdene vil bli ytterligere gjennomgått og kvalitetssikret slik at endringene kan tas inn ved neste revisjon av gebyrforskriften. På de gebyrområdene hvor foreløpige beregninger viser at gebyrene ikke fullt ut dekker kostnaden ved å produsere tjenesten, er gebyrsatsene ved denne revisjonen foreslått økt med om lag 4,4 prosent for å dekke lønns- og prisvekst.

Beregnete kostnader og gebyrinntekter for tilsynsvirksomheten

Beregning av gebyrinntekter er gjort på grunnlag av erfaringstall fra tidligere år og kjente endringer. Siden antall søknader, aktører og nye godkjenninger varierer fra år til år, vil også faktiske inntekter på de ulike områdene variere i tråd med aktiviteten. Kostnaden for det enkelte gebyrområdet vil likevel - på kort sikt - være om lag den samme, siden endringer i Luftfartstilsynets kostnader til personellressurser vil måtte skje over tid. En reduksjon i personellressursene vil også forutsette at endringen på det aktuelle gebyrområdet blir varige.

Den økonomiske utviklingen i Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynets ordinære bevilgning for inneværende år (2023) er på 284,5 millioner kroner. I tillegg kommer en overføring av ubrukt bevilgning fra 2022 på om lag 8 millioner kroner og tilleggsbevilgninger knyttet til arbeidsmiljølovgivning, ekstraordinær prisjustering og ekstra arbeidsgiveravgift på til sammen om lag 4,1 millioner kroner. Samlet utgjør dette en budsjettamme for inneværende år på 296,6 millioner kroner.

Luftfartstilsynets utgiftsramme for 2024 framgår i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2024, med forbehold om Stortingets budsjettvedtak.

2.5. Hvilket tiltak anbefales og hvorfor?

Samferdselsdepartementet har som nevnt tidligere bedt Luftfartstilsynet om å utarbeide forslag til ny gebyrforskrift, noe som innebærer at andre tiltak derfor ikke er aktuelle.

2.6. Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?

Forutsetningene for vellykket gjennomføring er særlig knyttet til at forskriften får ikrafttredelse 1. januar 2024 eller så tett opp til dette tidspunktet som mulig.

Det foreslås at ny forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet mv. skal tre i kraft 1. januar 2024.

3. Gjennomgang av forslag til endringer i gebyrforskriften

I vedlagte utkast til gebyrforskrift for 2024 er endringer i forskriftsteksten og ny tekst markert med rød farge. Der hvor det er foreslått at en bestemmelse eller deler av en bestemmelse skal utgå, er dette markert med en gjennomgående strek gjennom teksten eller beløpet.

På de områdene hvor gebyrsatsen kun er prisjustert med om lag 4,4 prosent er dette ikke nærmere kommentert. Øvrige forslag til endringer i gebyrforskriften er kommentert nedenfor.

§ 1 Virkeområde

Det er i bestemmelsen vist til EASA-forskriften som gjennomfører blant annet EASA gebyrforordning. EASA-forskriften vil bli opphevet og erstattet i forbindelse med gjennomføring av ny EASA basisforordning, se under § 14. Når det skjer, vil henvisningen i gebyrforskriften bli korrigert.

§ 6 Gebyr for aksept eller godkjenning av ledende personell mv.

En gjennomgang av ressursbruk knyttet til godkjenning/aksept av ledende personell viser at gjeldende gebyrsats på langt nær dekker ressursbruk til blant annet dokumentgjennomgang, og intervju, det er derfor foreslått en betydelig økning i gebyrsatsen. Prøver og e-eksamen i forbindelse med aksept/godkjenning av ledende personell gjennomføres ikke lenger, bestemmelsen i annet ledd foreslås derfor tatt ut.

§ 11 Om gebyr for registrering av luftfartøy m.m. i Norges luftfartøyregister

Bestemmelsen om gebyr for forhåndsvurdering av dokumentasjon foreslås fjernet da den ikke lenger er relevant.

§ 12 Om gebyr for registrering av luftfartøy m.m.

Det foreslås å slå sammen bestemmelsene i tidligere første ledd bokstav a og b, samtidig som det foreslås at vekt kategorien endres til 2 730 kg. Satsen for motordrevet luftfartøy over 10 001 kg er ikke foreslått prisjustert.

§ 13 Om gebyr for registrering av pantedokument og andre rettigheter

Det foreslås å slå sammen bestemmelsene i tidligere første ledd bokstav a og b. Satsen for registrering av pantedokument over kr 100 000 000 er ikke foreslått prisjustert.

§ 14 Gebyr for ikke-erhvervsmessige luftfartøy som nevnt i EASA-forskriften, forordning (EF) nr. 216/2008 artikkel 4 nr. 4, jf. vedlegg II (Annex II-fartøy)

Produksjonsår for å regnes som historisk luftfartøy foreslås endret til 1974.

I bestemmelsen er det flere ganger referert til forordning (EF) nr. 216/2008, som ofte omtales som EASA basisforordning. Det er vedtatt en ny basisforordning som for EU-landene har erstattet forordningen; forordning (EU) 2018/1139. Forordningen er på høringstidspunktet tatt inn i EØS-avtalen men ikke gjennomført i norsk rett.

I den nye forordningen er det som tidligere i forordning (EF) nr. 216/2008 ble omtalt som vedlegg II (anneks II-fartøy), nå omtalt i vedlegg I og vil følgelig bli omtalt som anneks I-fartøy.

Dersom forordningen gjennomføres i norsk rett etter vedtakelse av ny gebyrforskrift, vil henvisningene bli oppdatert som ledd i gjennomføringen av forordning (EU) 2018/1139.

§ 16 Årsgebyr for luftfartøy med luftdyktighetsbevis/særskilt luftdyktighetsbevis/Airworthiness Review Certificate (ARC)/N-ARC

Årsgebyrsatsen i første ledd bokstav h som gjelder de tyngste luftfartøyene (over 100 001 kg) er

foreslått fjernet. Bestemmelsen i første ledd bokstav g er tilsvarende foreslått endret for å inkludere alle luftfartøy over 50 001 kg.

§ 17 Gebyr for typeakseptering, konstruksjons-, modifikasjons- og reparasjonsgranskning av luftfartøy og annet flymateriell

Det er foreslått en mindre endring i ordlyden i bestemmelsens første ledd bokstav a og c ved at ordet «prøveflyging» er fjernet da dette ikke lenger er aktuelt.

§ 19 Årsgebyr og gebyr for godkjenning av organisasjon som administrerer luftfartøy og vedlikehold av disse.

Gjennomgang av ressursbruk og ny kostnadsberegning viser at årsgebyrene for CAMO er satt altfor lavt til å dekke kostnadene ved tilsyn og oppfølging. Det er derfor nødvendig å øke gebyrene på CAMO-området. I første omgang foreslås det at grunngebyret dobles for å bidra til bedre kostnadsdekning, og at øvrige gebyrsatser prisjusteres. Det må påregnes at gebyrene vil måtte økes ytterligere ved senere gebyrrevisjoner.

§ 20 Årsgebyr og gebyr for godkjenning av flyverksteder som utfører vedlikehold, modifisering og reparasjon av flymateriell og organisasjoner som administrere luftfartøy (Part-145/Part M/subpart F/Part-CAO) mv.

Gjennomgang av ressursbruk knyttet til flyverksteder mv. viser at dagens årsgebyrsatser i annet ledd ikke dekker kostnadene ved tilsyn og oppfølging, det er derfor behov for å øke satsene for å oppnå bedre kostnadsdekning. Gapet mellom kostnad og gebyrsats er særlig stort i de laveste gebyrkategoriene, hvor dagens årsgebyrsats ikke dekker reisekostnadene ved fysisk tilsyn.

Det er også slik at dagens inndeling på grunnlag av antall ansatte i organisasjonene ikke gir den mest hensiktsmessige kategorisering, det arbeides derfor med å komme fram til en ny struktur for inndeling i gebyrkategorier på dette området. Dette arbeidet vil fortsette inn mot gebyrforskrift for 2025, og det må forventes at gebyrene vil måtte økes betydelig for å oppnå kostnadsdekning. I første omgang er det foreslått å slå sammen kategoriene i annet ledd bokstav a og b, slik at laveste gebyr tilsvarer dagens bokstav b pluss prisjustering. Årsgebyret i øvrige kategorier prisjusteres.

Bestemmelses tredje ledd er foreslått utvidet til også å omfatte vedlikeholdsordning.

§ 23 Årsgebyr og gebyr for godkjenning av organisasjon som produserer flymateriell

Også når det gjelder Part 21 er dagens inndeling på grunnlag av antall ansatte i organisasjonen ikke det mest hensiktsmessige utgangspunkt for å beregne gebyrsatsene. Det arbeides med å etablere en ny struktur for inndeling i gebyrkategorier, og det kan forventes at gebyrene må økes betydelig for å oppnå kostnadsdekning. I første omgang er det foreslått å slå sammen kategoriene i annet ledd bokstav a og b, slik at laveste gebyr tilsvarer dagens bokstav b pluss prisjustering. Årsgebyret i øvrige kategorier prisjusteres.

Kapittel VI. UAS-operasjoner

Det er foreslått vesentlige endringer i hele kapittel VI som gjelder UAS-operasjoner. På grunnlag av erfaringstall for ressursbruk er flere av gebyrsatsene foreslått betydelig økt for å kunne dekke kostnadene ved tilsyn og oppfølging. Det er også foreslått innført nye bestemmelser for å kunne dekke alle områdene innenfor dette segmentet. Det etableres nå tilsynsaktivitet på bakgrunn av erfaringer fra andre tilsynsområder, og det kan forventes ytterligere endringer i gebyrsatsene ved senere revisjon av gebyrforskriften når det foreligger et bredere datagrunnlag.

§ 41 Gebyr for ferdighetskontroll (rettighetsforlengelse) – piloter

Riksrevisjonen påpekte i sin revisjonsrapport for 2019 om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester, jf. R-112 at Luftfartstilsynets gebyrer blant annet på

sertifikat og teoriprøver var overpriset i forhold til kostnaden for tjenesten. Etter Riksrevisjonens gjennomgang er det gjort flere endringer i en del av arbeidsoppgavene på dette området som igjen har hatt betydning for kostnadene.

I tillegg er det tilrettelagt for elektronisk overføring av dokumentasjon for gjennomført ferdighetskontroll for piloter i de flyselskapene som har datasystemer som er tilrettelagt for dette. Gebyr for saksbehandling og registrering av dokumentasjon på gjennomført ferdighetskontroll (rettighetsforlengelse) for innehaver av CPL/ATPL-sertifikat ble i gebyrforskrift for 2023 redusert med om lag 15 prosent, og kostnadsberegningen tilsier at dette gebyret kan reduseres ytterligere for 2024.

Samarbeidet med Statens Vegvesen om praktisk gjennomføring av teoriprøver for trafikkflygere medførte at gebyret fra 2020 ble redusert med om lag 20 prosent.

§ 48 Årsgebyr og gebyr for utdannings- og skoletillatelser mv.

Riksrevisjonens rapport viste også til at det samlet sett er betydelig underdekning når det gjelder gebyrer for skoler og utdanningsinstitusjoner.

Det er foretatt en gjennomgang av ressursbruk i 2022 som grunnlag for ny beregning av kostnader som gjelder tilsyn og oppfølging av ATO og Part 147-organisasjoner. Når det gjelder utdanningsinstitusjoner innenfor Part 147, så viser gjennomgang av ressursbruk at årsgebyret i stor grad dekker kostnadene, dette gebyret er derfor bare foreslått prisjustert.

For ATO viser beregningene at bare en liten del av faktiske kostnader dekkes av gjeldende årsgebyrsatser. I tillegg viser gjennomgangen at det er vesentlig høyere ressursbruk, og dermed kostnad, ved tilsyn og oppfølging av ATO som ikke er tilknyttet en AOC, sammenlignet med oppfølging av en ATO som drives i tilknytning til en organisasjon som innehar AOC. Denne forskjellen i ressursbruk bekreftes ved gjennomgang av ressursbruk for første halvdel av 2023. For at det skal være mulig å oppnå kostnadsdekning for tilsyn og oppfølging på dette området er det derfor foreslått en endring som innebærer at ATO deles inn i to gebyrkategorier: ATO som drives i tilknytning til en AOC og ATO som ikke er tilknyttet en AOC.

Årsgebyr for ATO som ikke er tilknyttet en AOC har gjennom flere år vært altfor lavt i forhold til kostnadene med tilsyn og annen oppfølging. For å sikre bedre kostnadsdekning må det foreslås en betydelig høyere årsgebyrsats for denne kategorien.

4. Høring

Interesserte som har kommentarer til forslaget til endringer bes om å sende disse til Luftfartstilsynet, primært per e-post til postmottak@caa.no. Høringsuttalelser bes merket med referansenummer 23/02078. Det er ikke nødvendig å ha mottatt informasjon om høringen fra Luftfartstilsynet for å kunne gi sitt høringsinnspill.

Høringsfrist er 1. desember 2023.

Spørsmål om høringen kan rettes til:

- Seniorrådgiver Toril Emma Madsen, tem@caa.no