

Innst. S. nr. 226

(1998-99)

Innstilling fra samferdselskomiteen om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket.

St.prp. nr. 66 (1998-99).

Til Stortinget.

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Samferdselsdepartementet legger i proposisjonen fram forslag om å opprette et luftfartstilsyn ved navn Luftfartstilsynet fra 1. januar 2000, og å endre tilknytningsformen for Luftfartsverket med virkning fra 1. januar 2000.

Det endelige budsjett for Luftfartstilsynet som forvaltningsorgan, og den budsjettmessige oppfølging med åpningsbalanse m.v. for Luftfartsverket som selskap, vil bli lagt fram i forbindelse med statsbudsjettet for 2000.

Det ble i St.prp. nr. 1 (1998-99) varslet at Samferdselsdepartementet arbeidet med sikte på å etablere et luftfartstilsyn som eget forvaltningsorgan.

Formålet med å skille ut tilsyns- og myndighetsoppgaver fra Luftfartsverket er å skille forretningsmessige hensyn fra utøvelsen av myndighet. Både et luftfartstilsyn og Luftfartsverket vil da kunne opptre med større integritet og habilitet overfor brukerne som kjøper tjenester, og som samtidig er avhengig av Luftfartsverkets tilsyn og utøvelse av myndighet.

Tilsyn og forvaltningsmyndighet i luftfarten vil etter forslaget i all hovedsak bli lagt til Luftfartstilsynet.

Luftfartsverkets hovedoppgave vil bli å bygge ut, eie og drive lufthavner og luftfartsanlegg, og på forretningsmessig grunnlag yte lufthavn- og flysikringstjenester til flyselskaper og andre brukere.

Departementet anser det som viktig at statens eierinteresser i Oslo Lufthavn AS og det øvrige lufthavn-system blir koordinert gjennom Luftfartsverket.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigrun Eng, Eirin Faldet, Sverre Myrli, Gunn Olsen, Ola Røtvei og Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Thore Aksel Nistad og Christopher Stensaker, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Kofoed-Larsen og Jan Sahl, fra

Høyre, Ellen Gjerpe Hansen og lederen Oddvard Nilsen, fra Senterpartiet, Jorunn Ringstad, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Myrvoll, og fra Venstre, Thorbjørn Merkesdal, viser til sine merknader i pkt. 2.2 og 3.2.

2. TILSYN OG MYNDIGHETER INNENFOR LUFTFARTEN. OPPRETNING AV LUFTFARTSTILSYNET

2.1 Sammendrag

Luftfartsverkets oppgaver og organisasjon

Luftfartsverket har fra 1. januar 1993 vært en forvaltningsbedrift under Samferdselsdepartementet, og rammene for virksomheten fastsettes av Stortinget og overordnet myndighet.

Luftfartsverket er i dag statens fagorgan i alle sivile luftfartssaker og inngår som et viktig element i totalforsvaret. Luftfartsverket ivaretar samfunnets behov for et organisert luftfartssystem under politisk styring. Luftfartsverket har ansvaret for at sikkerheten i luftfartssystemet blir opprettholdt.

Luftfartsverkets styre har spesielt ansvar for at den tjenesteproduserende virksomhet blir drevet effektivt og i samsvar med fullmakter og forretningsmessige prinsipper slik at fastsatte mål blir nådd.

Dagens tilsynsvirksomhet

Tilsynsvirksomheten er myndighetsutøvelse og blir gjennomført på flere måter, ved å sette normer, inspirere, foreta dokumentinnsyn og forvalte sertifiseringsordninger etc.

Luftfartsinspeksjonen har i dag en sentral rolle overfor flyselskapene og andre brukere av luftfartsanlegg. Selv om Luftfartsinspeksjonen formelt er en avdeling i Luftfartsverket, har den likevel i det ytre framstått som en mer autonom og selvstendig enhet enn de øvrige avdelinger i etaten.

Luftfartsinspeksjonen har også en viktig oppgave i å behandle og følge opp tilrådingene fra Havarikommisjonen for sivil luftfart (HSL)

For å ivareta flysikkerheten er flyselskapene og andre operatører pålagt å legge opp systemer og rutiner for internkontroll. Det eksterne systemtilsyn fra Luftfartsinspeksjonens side skjer ved revisjon og inspeksjon for å påse at internkontrollen fungerer etter forutsetningene.

Det føres i dag ikke noe eksternt systemtilsyn overfor Luftfartsverkets flyplasser, drift, flynavigasjon og produksjon av tjenester.

Organisering av luftfartsmyndighet, tilsyn og forretningsdrift i andre land er nærmere beskrevet i kap. 2.3 i proposisjonen.

Det har vært en entydig utvikling å skille myndighets- og tilsynsfunksjoner fra tjenesteproduksjonen.

Luftfartsmyndighetenes framtidige arbeidsområde

Departementet foreslår i proposisjonen å skille de aller fleste myndighets- og tilsynsoppgaver fra Luftfartsverkets forretningsmessige drift. Begrunnelsen for dette er å unngå habilitetsproblemer og at utenforliggende hensyn skal kunne bli tillagt vekt i myndighetsutøvelsen.

Både den nye luftfartsmyndigheten med navn Luftfartstilsynet, og Luftfartsverket, vil da kunne opptre med større integritet og habilitet overfor brukerne. Utskillelsen av Luftfartsinspeksjonen var omtalt i St.meld. nr. 38 (1996-97) Norsk luftfartsplan 1998-2007, og forslaget om utskillelse fikk prinsipiell tilslutning i Innst. S. nr. 228 (1996-97).

Både tilsynsoppgaver og annen myndighetsutøvelse foreslås i proposisjonen delegert til Luftfartstilsynet.

Etter delingen vil Luftfartsverkets virksomhet bli underlagt tilsyn og den luftfartsmyndighet Luftfartstilsynet for øvrig blir gitt. Dette vil gjelde overfor Luftfartsverkets anlegg og drift av flyplasser, navigasjons- og kommunikasjonsanlegg, og produksjon av tjenester.

Delingen medfører en organisatorisk flytting av arbeidsoppgaver fra flere av Luftfartsverkets avdelinger og over i det nye tilsynet. Alle arbeidsoppgaver i Luftfartsinspeksjonen vil bli overført til Luftfartstilsynet. Dessuten får Luftfartstilsynet nye tilsyns- og myndighetsoppgaver av mer omfattende art enn Luftfartsverket tidligere har hatt.

Det foretas ikke noen endring i det materielle innhold i luftfartsloven og forskrifter i tilknytning til opprettingen av tilsynet, men departementet vil sørge for at behovet for eventuelle nye forskrifter til avløsning av interne instruksjoner i Luftfartsverket blir vurdert og eventuelt gitt.

Det foregår et utstrakt internasjonalt arbeid bl.a. for harmonisering og gjensidig anerkjennelse av produkter og sertifikater m.m., og teknisk/operative krav til fly og flyplasser. Gjennom internasjonalt samarbeid settes også standarder av miljøpolitisk betydning. Departementet vil fortsatt ha det overordnede koordinerende ansvar for disse spørsmål. Luftfartsverket vil fortsatt forestå noe av arbeidet i forhold til ICAO.

Luftfartsmyndighetenes rettsregler og grensesnitt

Departementet vil med hjemmel i luftfartsloven delegerer fullmakter til Luftfartstilsynet.

Departementet er i loven gitt forskriftskompetanse med unntak for EØS-regler, militær og annen luftfart med offentligrettslig formål. Luftfartens plass i totalforsvaret forutsettes opprettholdt, og den sivile lufttrafikkjeneste vil fortsatt betjene Forsvaret.

Gebyrer for tilsynstjenester overfor flyselskaper, flyplassiere og andre brukere av luftfartssystemet vil inntil videre bli fastsatt av departementet som forskrift og etter vanlig høring. Stortinget vil i budsjettssammenheng behandle Luftfartstilsynet.

Luftfartstilsynet vil i store trekk bli delegert all luftfartsmyndighet, bl.a. få godkjennende myndighet ved fastsettelse av inn- og utflygingstraseer, unntatt når disse anses av særlig støyforebyggende karakter. Videre vil tilsynet bli gitt myndighet til å forvalte Luftfartøyregisteret, og forberede saker med hensyn til luftfartslovens privatrettslige del.

Konkurransereglene vil bli håndhevet av Konkurransetilsynet som nå.

Grensesnitt og behov for kompetanse

Opprettingen av Luftfartstilsynet har bl.a. som formål å styrke den generelle forvaltningskompetanse så vel som den mer luftfartsfaglige kompetanse.

Departementet forutsetter at Luftfartstilsynet, når det er etablert, vurderer kompetansebehov innenfor de rammebetingelser som trekkes opp for virksomheten.

Etter initiativ fra Luftfartsverket har Statskonsult foretatt en kartlegging og vurdering av kvaliteten på myndighetsutøvelsen i Luftfartsverkets tilsynsvirksomhet (Notat 1999:2). Statskonsult har funnet et stort potensial for bedret saksbehandling og begrunnelse for de enkeltvedtak som fattes.

Videre må opplegg og gjennomføring av eksamensordningen for luftfartssertifikater og -bevis, og strukturen i gjeldende regelverk, gjennomgås.

Departementet mener at det må etableres systemtilsyn som sikrer at internkontrollen fungerer etter forutsetningene, og at kompetanseoppbyggingen hos tilsynsmyndigheten må avveies i forhold til den kompetansen som operatørene har.

Luftfartstilsynets organisering

Rammebetingelsene for Luftfartstilsynet blir gitt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 66 (1998-99) og statsbudsjettet for 2000, og ved Regjeringens gjennomføring av omorganiseringen inklusiv delegasjon av myndighet.

Den endelige organisering vil bli fastlagt etter at Luftfartstilsynet er opprettet og den nye ledelsen har hatt mulighet til å gjøre sin innflytelse gjeldende. Første driftsår forutsettes ca. 120 tilsatte, hvorav ca. 100 vil bli overført fra Luftfartsverket. De fleste av disse vil fortsatt dekke sine nåværende arbeidsoppgaver.

Økonomi og styring

Luftfartstilsynet forutsettes å bli et ordinært forvaltningsorgan med bruttobudsjettering av utgifter og inntekter som vedtas av Stortinget under behandlingen av statsbudsjettet. Det forutsettes et utgiftskapittel, kap. 1313 Luftfartstilsynet, og et inntektskapittel, kap. 4313 Luftfartstilsynet.

Departementet tar utgangspunkt i at Luftfartstilsynet som hovedregel skal finansiere tilsynsoppgavene ved kostnadsbasert brukerbetaling.

Departementet vil i statsbudsjettet for 2000 komme tilbake til budsjett for Luftfartstilsynet. Det er på det rene at det de første driftsår blir et betydelig netto tilskuddsbehov for Luftfartstilsynet som følge av at gebyrene ikke dekker kostnadene ved tjenestene, og som følge av etableringskostnader.

Personalmessige forhold

De tilsatte i Luftfartsverket som overføres til Luftfartstilsynet vil fortsatt være statstjenestemenn og beholde sine rettigheter i henhold til det statlige regelverk.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til opprettelse av luftfartstilsyn og vil bemerke at det er nødvendig at det nye tilsynet får de nødvendige fullmakter slik at etaten er sikret tilgang på kvalifisert personell. I den forbindelse er det viktig å vurdere om det er hensiktsmessig å føre ansvaret for sikkerhetsklarering av de ansatte fra Luftfartsverket til Luftfartstilsynet.

Komiteen forutsetter at det blir en effektiv ressursbruk i det nye tilsynet slik at man begrenser økning av avgifter.

Komiteen har merket seg at det nye tilsynet krever økt bemanning i forhold til dagens situasjon. For å holde kostnadene nede, forutsetter komiteen at det utvises nøkternhet i dette arbeidet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, slutter seg til Regjeringens forslag om at det fra 1. januar 2000 opprettes et Luftfartstilsyn med de oppgaver som angitt i St.prp. nr. 66 (1998-99).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser det som meget formålstjenlig med en omorganisering av statens oppgaver innen luftfarten. Formålet med en slik omorganisering må være å skape helt klare og entydige ansvarsforhold og en fornuftig oppgavefordeling. Disse medlemmer finner den delvise omorganisering og meget uklare oppgavefordeling som foreslås i St.prp. nr. 66 (1998-99) som lite tilfredsstillende og lite gjennomarbeidet. Disse medlemmer er særlig betenkt over at et statsaksjeselskap både skal være et myndighetsorgan og samtidig stå for forretningsmessig virksomhet. En utskilling av de rene tilsynsoppgaver i et eget Luftfartstilsyn etter hovedmodell fra Konkurransetilsynet, Arbeidstilsynet, Kredittilsynet m.m., er imidlertid et fornuftig forslag.

Slik disse medlemmer ser det, ville en fornuftig omorganisering innen denne og for øvrig andre tilsvarende samfunnsområder være følgende:

- Departementet bør stå for utformingen av lover og de viktigste forskrifter og de politiske avgjørelser og helhetsstyringen.
- Et direktorat står for den daglige gjennomføring, oppfølging og iverksetting av den vedtatte politikk, samt utforme detaljforskrifter, regler og bestemmelser for de som utfører en virksomhet eller produserer varer og tjenester innen sektoren, samt behandler konsesjons- og autorisasjonsordninger og avgjør søknader om slike. Detaljer om avgiftsspørsmål og eventuell regler og ordninger for finansiering av virksomheter behandles også av direktoratet.
- En etat eller et verk skal stå for utførelse av bestemte oppgaver, samt eventuell produksjon av varer og tjenester enten selv eller gjennom eierskap av aksjeselskaper som står for den rent forretningsmessige produksjon av varer eller tjenester.
- Den kontrollerende virksomhet legges til et uavhengig tilsyn som påser at alle aktører følger lover, forskrifter og regler. Slike tilsyn gjøres selvfinansierende ved avgifter pålagt den virksomhet som utøves innen området.

En slik modell vil for luftfarten medføre at de deler av Luftfartsverket som er ren myndighets- eller forvaltningsvirksomhet legges til et Luftfartsdirektorat, produksjon av tjenester som flygeledertjenesten og andre statlige tjenester, samt utøvelse av eierfunksjon for lufthavnselskaper og lignende legges til Luftfartsverket som en etat, mens tilsynsoppgavene legges til det foreslåtte Luftfartstilsyn. Den forretningsmessige virksomhet som for eksempel drift av lufthavnvirksomhet og andre luftfartstjenester som egner seg for det bør organiseres som aksjeselskap. Spørsmålet om de statlige eide lufthavner bør samles i et selskap (Statens lufthavner AS) eller om hver lufthavn bør være et eget aksjeselskap eller datterselskap i et holdingsselskap, må utredes og vurderes nærmere.

Forslagene i St.prp. nr. 66 (1998-99) tilfredsstillende ikke de krav til klarhet i ansvarsfordeling og organisering av myndighetsoppgaver og forretningsvirksomhet som disse medlemmer mener er nødvendig. Det kan ikke være forsvarlig eller fornuftig å plassere myndighetsutøvelse til et statsaksjeselskap. Opprettelsen av et Luftfartstilsyn er i seg selv fornuftig, men det må da gjøres klart at hovedoppgaven må være å føre tilsyn med at regler, forskrifter, autorisasjoner og sertifikater som er vedtatt iverksatt av et Luftfartsdirektorat blir fulgt av alle aktører. Slik disse medlemmer ser det er ikke en slik nødvendig klar avgrensning foretatt for det foreslåtte Luftfartstilsyn.

Disse medlemmer mener derfor at en omorganisering av tilsyn og myndighet i luftfarten bør vurderes nøyer og fremmer derfor følgende forslag:

"St.prp. nr. 66 (1998-99) Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket, sendes tilbake til Regjeringen."

Disse medlemmer vil subsidiært støtte forslaget om opprettelse av et Luftfartstilsyn og forslag om tilbakesendelse av kap. 4-7.

Disse medlemmer vil videre subsidiært forutsette at alle myndighetsoppgaver faktisk skilles ut, og at det må være Luftfartstilsynet eller Samferdsdeparterementet selv som skal representere norske myndigheter i internasjonale myndighetsorganisasjoner.

Disse medlemmer vil understreke at etableringen av to nye virksomheter ikke bør føre til at de totale kostnader økes.

Disse medlemmer har merket seg at Samferdsdeparterementet vurderer å åpne for at andre myndighetsoppgaver enn tilsynsoppgavene skal brukerfinansieres.

Disse medlemmer støtter prinsippet om at de som genererer behov for tilsyn skal betale kostnadene for det.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil understreke viktigheten av å skille statlige kontroll- og driftsoppgaver fra tjenesteproduksjon. Dette er viktig for å unngå habilitetskonflikter. For å unngå habilitetskonflikter er det ikke tilstrekkelig bare å skille oppgavene i ulike organisasjoner, men det er også viktig at de ulike oppgavene og organisasjonene lokaliseres i forskjellige departement.

Disse medlemmer mener derfor at Luftfartstilsynet og Luftfartsverket bør lokaliseres i ulike departement.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Luftfartstilsynet legges under Arbeids- og administrasjonsdepartementet."

3. LUFTFARTSVERKET. TILKNYTNINGSFORM

3.1 Sammendrag

Luftfartsverkets situasjon

Luftfartsverket dekker i dag tre ulike roller innen luftfarten: den politiske rådgiverrolle i alle luftfartsspørsmål, rollen som forretningsmessig tjenesteyter og infrastrukturholder, og rollen som myndighet med tilhørende tilsynsfunksjoner.

I Luftfartsverket er det i 1999 tilsatt 2 150 personer. Det legges til grunn at ca. 100 av hovedadministrasjonens 386 tilsatte vil flytte til Luftfartstilsynet.

Luftfartsverkets hovedoppgaver vil etter delingen være å planlegge, bygge ut, eie og drive lufthavner og på forretningsmessig grunnlag yte lufthavn- og flysikringstjenester til flyselskaper og andre brukere. Det vises til at Luftfartsverket allerede i dag er en selvfinansierende forvaltningsbedrift med nettobudsjettering og avskrivning av aktiverte investeringer.

Luftfartsverket vil fortsatt være hovedleverandør til overordnet myndighet i all planlegging og utbygging av luftfartens infrastruktur. Selv om Luftfartsverket blir eget rettssubjekt, vil utarbeiding og gjennomføring av den rullerende nasjonale langtidsplanlegging på luftfartsområdet kunne opprettholdes som nå.

En konsekvens av at Luftfartsverket blir eget rettssubjekt vil være at Luftfartsverket må ha konsesjon for

å anlegge, eie og drive sine lufthavner. Det vises til at Kongen gir konsesjon og at det for den enkelte lufthavn settes vilkår mht. drift, teknisk/operativ standard m.m. i forhold til den flyrutedrift som forutsettes opprettholdt på stedet.

Hovedtilknytningsformer

Hovedskillet mht. tilknytningsform for staten går mellom forvaltningsorganer på den ene side og selvstendige rettssubjekt på den annen.

Forvaltningsbedriftene, dvs. den kategori Luftfartsverket tilhører, er en underform av forvaltningsorganene. Luftfartsverket nettobudsjetteres innenfor statsbudsjettet, og er juridisk og økonomisk en del av staten. Etatens investeringsbudsjett vedtas av Stortinget og investeringene aktiveres og avskrives. Modellen gir ikke mulighet for full finansiell samordning mellom underliggende aksjeselskaper og kjernevirksomheten, i dette tilfellet Luftfartsverket.

Statlige selskaper

De statlige heleide selskapene kan organiseres som statsaksjeselskap, statsforetak eller særlovsselskap. Statseide selskaper er selvstendige rettssubjekter, og statens økonomiske ansvar er i utgangspunktet begrenset til den kapital som staten har skutt inn.

For statsforetakene legger loven opp til prosedyrer som bygger på at det er foretaket som står ansvarlig for økonomiske forpliktelser. Dersom det skulle oppstå en ekstraordinær situasjon der statsforetaket ikke evner å gjøre opp for seg, skal staten imidlertid skyte inn de midler som er nødvendig for å dekke fordringen.

Det går således et viktig skille mellom statsaksjeselskap på den ene side og statsforetak på den annen mht. økonomisk ansvar og risikovurdering av prosjekter. I mange sammenhenger anses det som fordelaktig at aksjeselskapsformen er godt kjent i inn- og utland, bl.a. i kontakt med kredittinstitusjoner.

I flere statsaksjeselskaper er det tatt inn et eget punkt i vedtektene "§ 10-bestemmelsen" som presiserer at styret i selskapet skal legge fram for generalforsamlingen alle saker av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning.

Vurdering av tilknytningsform for Luftfartsverket

Rammebetingelsene for Luftfartsverket etter opprettingen av Luftfartstilsynet er vurdert mht.:

- Konsernsamordning
- Evne til å tilpasse seg etterspørsel og rask omstilling
- Forretningsmessig frihet
- Økonomisk handlefrihet
- Personalmessige og bedriftskulturelle forhold
- Behovet for samfunnsmessig styring

Flertallet av de forannevnte forhold synes å trekke i retning av en tilknytningsform som gir større fleksibilitet og økonomisk handlerom enn forvaltningsbedriftsmodellen. Samtidig er det nødvendig å sikre myndighetene fortsatt politisk styring av en samfunns-

messig svært viktig virksomhet som Luftfartsverket. Dette ikke minst i forhold til fastsettelsen av luftfartsavgiftene og den flyplasstruktur som skal finnes i Norge. Forsvarets interesser må også ivaretas.

Det skaper spesielle utfordringer i styringen av luftfarten at utskillelsen av Oslo Lufthavn AS medfører bortfall av N av inntektene til "morbedriften" Luftfartsverket. Det er betydelig kryssubsidiering mellom lufthavner i Norge, hvorav et fåtall er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Departementet finner det ønskelig å gi Luftfartsverket mulighet til finansiell samordning i forhold til Oslo Lufthavn AS.

Utviklingen med fri konkurranse i lufttrafikken har medført økt behov for forpliktende og ordnede "leverandørkundeavtaler" i tjenesteytingen og mht. tiltak i infrastrukturen. Selv om Luftfartsverket som forvaltningsbedrift har fullmakter som skal ivareta tjenesteproduksjonen og den forretningsmessige drift, er det svakheter ved styringsformen. Spesielt har styret en vanskelig rolle i skjæringen mellom departementets instruksjonsmyndighet og budsjettstyring på den ene side, og styrets ansvar for etatens økonomiske utvikling som selvfinansierende bedrift på den annen side. Departementet mener at Luftfartsverket bør gis større økonomisk handlefrihet i forhold til gjeldende budsjettprosedyrer og den planhorisont for tiltak budsjettet fastsetter, og mulighet til lånefinansiering og konsernsamordning i forhold til Oslo Lufthavn AS.

Departementets samfunnsmessige styring og anbefaling

I tråd med gjeldende samferdselspolitiske målsettinger må luftfartspolitikken fortsatt sikre publikum raske reisetilbud til lavest mulige transportkostnader i alle deler av landet, basert på rammebetingelser som sikrer like konkurransevilkår og dermed rasjonell arbeidsdeling mellom transportmidlene.

Departementet anser det av særlig betydning å opprettholde transportstandarden i områder hvor flyrutetilbudet må kjøpes fordi det ikke er marked for kommersiell drift. Anbudssystemet for kjøp av flyruter er fastlagt innenfor EØS-avtalens regler og er ikke gjenstand for endring.

Ved "§ 10-bestemmelse" i vedtektene vil Luftfartsverkets styre bli pålagt å legge fram for generalforsamlingen alle saker som anses vesentlige, prinsipielle, politiske eller av samfunnsmessig betydning. Blant disse saker er endringer i flyplasstruktur og Luftfartsverkets tilpasning av infrastrukturen i forhold til samfunnets kjøp av flyrutetjenester. Luftfartsverkets generelle oppfølging av mål som fastsettes ved Stortingets behandling av norsk luftfartsplan/nasjonal transportplan, vil bli ansett å ha samfunnsmessig betydning. Disse forhold omfatter bl.a. langsiktig avgiftspolitik og produktivitetskrav. Det forutsettes bl.a. at luftfartsavgiftene fortsatt skal fastsettes av Samferdselsdepartementet, og at avgjørelser som går på flyplasstrukturen alltid skal forelegges eieren.

Departementet har ikke funnet det nødvendig eller hensiktsmessig å kjøpe flyplasztjenester, selv om disse skulle være bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Departementet finner det i denne forbindelse vanskelig å forhandle med en eneste tilbyder, Luftfartsverket, og regner med at skillet mellom lønnsom og ikke lønnsom drift i denne sammenheng er vanskelig å trekke. Luftfartsverket vil uten slike kjøp ha incitament til å drive så kunderettet og forretningsmessig som mulig både på disse lufthavner og andre ulønnsomme flyplasser innenfor den samlede flyplasstruktur.

Selv om en konsekvens av at Luftfartsverket blir eget rettssubjekt, må selskapet ha konsesjon til å anlegge, eie og drive lufthavner, og samfunnets krav til drift og teknisk/operativ standard m.m. vil bli fastsatt i konsesjonsvilkårene for den enkelte lufthavn.

Samferdselsdepartementet mener at organisering av Luftfartsverket som statsaksjeselskap er forenlig med bedriftens samfunnsmessige rolle og at eierstyring best kan ivaretas ved denne tilknytningsform. Aksjeselskapsformen er allment kjent både i Norge og i utlandet. Departementet legger stor vekt på å gi mulighet til konsernsamordning i forhold til Oslo Lufthavn AS, og at dette selskap dessuten skal inngå i helheten styringsmessig og bedriftskulturelt.

Statsforetak gir også rom for finansiell samordning, men statsaksjeselskap foretrekkes fordi Luftfartsverket som eget rettssubjekt bør underlegges samme kredittvurderinger og markedstilpasning som ordinære selskaper. Den forretningsmessige virksomhet med tjenestetilbud må tilpasses flyselskapenes og andre brukeres etterspørsel, som igjen gjenspeiler publikums trafikketterspørsel.

Luftfartsverket som selskap

På bakgrunn av en verdsetting av Luftfartsverkets eiendeler må det fastsettes åpningsbalanse med gjeld og egenkapital for selskapet. Det må videre fastsettes avkastningskrav for selskapet som motiverer til effektiv drift, mens utbyttepolitikken må innrettes med sikte på å gi selskapet forutsigbare vilkår. Departementet vil komme tilbake til åpningsbalanse og budsjettmessige konsekvenser ved opprettingen av Luftfartsverket som selskap, og Luftfartstilsynet som forvaltningsorgan, i forbindelse med statsbudsjettet for 2000.

Det forutsettes en overgangsordning for tilsatte i en periode på tre år som vil gi fortrinnsrett til statlige stillinger og ventelønnsrettigheter. Dette forhold må lovreguleres senere. Ved overgang til selskapet beholder de tilsatte samme lønn som i Luftfartsverket ved omdanningen. Ved overgang til selskap er det en sak for styret å bestemme hvilken pensjonsordning selskapet skal ha. Det forutsettes at pensjonsordningen som velges i sum er like gunstig for de tilsatte som gjeldende ordning i Statens Pensjonskasse. Fortsatt medlemskap i Statens Pensjonskasse krever eventuelt Stortingets samtykke. Arbeids- og administrasjonsdepartementet kan treffe midlertidig vedtak om medlemskap.

3.2 Komiteens merknader

Tilknytningsform

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til proposisjonen hvor departementet redegjør for hovedtilknytningsformer for de virksomheter staten driver og for hvilke driftsforutsetninger disse har.

Flertallet viser videre til at departementet redegjør for hvorfor andre forvaltningsbedrifter, som f.eks. Televerket og Postverket tidligere har endret tilknytningsform til hhv. Telenor AS og Posten Norge BA. Flertallet presiserer at disse forvaltningsbedriftene ble omdannet for å møte konkurranse i et marked.

Flertallet viser til at departementet foreslår å omdanne Luftfartsverket til statsaksjeselskap.

Flertallet viser til at staten i all hovedsak eier flyplassene i Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, legger til grunn at lufthavnene er en viktig del av den helhetlige infrastrukturen i samferdselssektoren i Norge, på linje med bl.a. veg og jernbane.

Flertallet vil peke på at infrastruktur i samferdselssektoren har til oppgave å redusere avstandsulemper, gjøre det mulig med næringsutvikling, utvikle arbeidsplasser og opprettholde bosetting i hele landet. Det er nødvendig med en sterk politisk- og samfunnsmessig styring for at alle brukere - uavhengig av bosted - har et godt og tjenlig tilbud. Flertallet mener videre at politisk styring av luftfartssektoren er et viktig distriktpolitisk virkemiddel og at investeringer i luftfartssektoren må ses i sammenheng med annen infrastruktur i samferdselssektoren.

Flertallet viser til ordningen med krysssubsidiering av lufthavnene, der de økonomisk sterke lufthavnene finansierer de økonomisk svakere. Flertallet mener denne ordningen er av grunnleggende betydning for lufttransporten i Norge. Flertallet vektlegger sterkt at denne ordningen videreføres og er underlagt politisk styring slik at bedriftsøkonomisk lønnsomhet ved den enkelte lufthavn ikke er avgjørende for aktiviteten ved lufthavnene. Flertallet vil imidlertid be regjeringen om å vurdere hvordan ikke-statlig eide flyplasser kan bidra til det samlede lufthavnsystemet.

Flertallet vektlegger spesielt hensynet til politisk og samfunnsmessig styring, luftfartssektoren som distriktpolitisk virkemiddel og muligheten for å ivareta politisk styring av ordningen med krysssubsidiering.

Flertallet er opptatt også av den interne organisering av Luftfartsverket. Flertallet viser til at forslaget om å endre tilknytningsform for Luftfartsverket nå, er å kunne gjøre det samtidig med utskillelsen av Luftfartstilsynet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ser ikke nødvendigheten av å endre tilknytningsformen for Luftfartsverket med bakgrunn i konkurranse mellom flyhavnene.

Disse medlemmer viser til at Luftfartsverkets styre har behandlet Luftfartsverkets tilknytningsform. Disse medlemmer viser videre til departementets svar av 20. mai 1999 på spørsmål fra komiteen, og der referat vedrørende styrets behandling av saken ligger ved. Disse medlemmer vil merket seg at styret delte seg i synet på framtidig tilknytningsform for Luftfartsverket. Styrets mindretall gikk ikke inn for å endre tilknytningsformen, og la bl.a. vekt på at de ansattes medinnflytelse vil svekkes ved en annen tilknytningsform og at Stortinget v/statsråden fortsatt skal ha et direkte hovedansvar for Luftfartsverket. Disse medlemmer har også merket seg at heller ikke styrets flertall kan gi en entydig anbefaling om tilknytningsformen for Luftfartsverket.

Disse medlemmer foreslår:

"Spørsmålet om endret tilknytningsform til staten for Luftfartsverket, jf. St.prp. nr. 66 (1998-99) Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket, kap. 4-7, sendes tilbake til Regjeringen."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre ønsker at det før en tar endelig stilling til Luftfartsverkets organisasjons- og tilknytningsform, blir klarlagt mer om den interne organisering og oppgaveløsning. Disse medlemmer mener det er behov for ytterligere vurdering av hva som er den mest hensiktsmessige organisering av Luftfartsverket. Disse medlemmer viser videre til at Regjeringen har varslet at den vil komme tilbake til en del viktige spørsmål knyttet til tilknytningsformen i budsjettet for år 2000.

Disse medlemmer foreslår:

"Stortinget ber Regjeringen eventuelt komme tilbake til organisasjonsform og tilknytningsform for Luftfartsverket i samband med budsjettet for 2000."

Komiteen medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine hovedmerknader i pkt. 2.2

Disse medlemmer vil hevde at spørsmål om inntekter fra en lufthavn skal brukes til subsidiering av en annen er et politisk spørsmål som må håndteres av Regjeringen og Stortinget og administreres av detaljregler fastsatt av et Luftfartsdirektorat og ikke et statsaksjeselskap. Endringer i en flyplassstruktur og tilpassing av en infrastruktur bør gjennomføres av forvaltningsmyndigheter som et direktorat og/eller et verk og ikke et aksjeselskap. Det bør også etableres et system hvor også andre enn staten bør kunne anlegge, eie og drive lufthavner, og myndighetsutøvelsen i slike spørsmål bør derfor ikke legges til et aksjeselskap som selv er en aktør og mulig konkurrent til andre lufthavner. Disse medlemmer viser til at det i telesektoren og jernbanevirksomheten nettopp er gjennomført en oppdeling av de tidligere forvaltninger som Televerket og NSB med adskillelse av den forretningsmessige og konkurranseutsatte del, tilsynsoppgaver og myndighetsutøvelse og infrastrukturadministrasjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre har merket seg departementets presentasjon av ulike selskapsformer.

Disse medlemmer har merket seg at styrer og administrativ ledelse i NSB BA og Posten Norge BA har fremholdt aksjeselskap som den beste formen å styre statlige selskaper.

Disse medlemmer støtter regjeringsforslag om å organisere Luftfartsverket som et statsaksjeselskap fra 1. januar 2000, og fremmer i samsvar med proposisjonen følgende forslag:

"Stortinget samtykker i at Luftfartsverket blir organisert som statsaksjeselskap fra 1. januar 2000 i samsvar med de prinsipper og hovedretningslinjer som framgår av St.prp. nr. 66 (1998-99)."

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen legger opp til at Luftfartsverkets hovedoppgave blir å planlegge, utbygge, eie og drive lufthavner og luftfartsanlegg, og på forretningsmessig grunnlag yte lufthavn- og flysikringstjenester til flyselskaper og andre brukere.

Disse medlemmer har merket seg problemene som Regjeringen fremholder ved dagens organisering av Luftfartsverket.

Disse medlemmer har merket seg at følgende momenter:

- Evne til å tilpasse seg endringer i etterspørselen og rask omstilling
- Mer forretningsmessig styring
- Økonomisk handlefrihet
- Personalmessige og bedriftskulturelle forhold
- Samfunnmessig styring

etter Regjeringens oppfatning tilsier en organisasjonsform for Luftfartsverket som gir større fleksibilitet og økonomisk handlerom enn det forvaltningsbedrift som modellen kan gi.

Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen derfor går inn for å omdanne Luftfartsverket til et aksjeselskap. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg Regjeringens vurdering av at etableringen av Oslo Lufthavn AS har skapt en ny rammebetingelse for Luftfartsverket, ved at Oslo Lufthavn er et aksjeselskap, mens Luftfartsverket for øvrig er en del av staten og statsbudsjettet, noe som skaper spesielle styringsutfordringer. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg Regjeringens synspunkt om at hensynet til konsernsamordning er meget viktig når Luftfartsverkets tilknytningsform skal vurderes. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg Regjeringens påpeking av at det vil være en svært viktig oppgave for Luftfartsverket framover å kunne utøve virksomheten mest mulig kostnadseffektivt og med høy tilpasnings-

evne til endringer i kundenes behov. Behovet for dette anses forsterket de senere årene av utviklingen med fri konkurranse i luftfarten. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen finner det viktig at Luftfartsverket får adgang til lånefinansiering i det private lånemarkedet, og at det vil bli større grad av langsiktighet og forutsigbarhet i den økonomiske planleggingen. At et selskap i utgangspunktet må svare for sine økonomiske forpliktelser, må antas å stimulere ytterligere til at god økonomistyring, kundeservice og effektivitet skal prege selskapet. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg Regjeringens vurdering av at statsaksjeselskap gir den mest rendyrkede form for eierstyring, bl.a. fordi styrets rolle og funksjon er klart definert., og at myndighetenes behov for politisk styring av Luftfartsverket vil ivaretas i eierstyringen av selskapet, gjennom selskapets vedtekter og i konsesjonssammenheng. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg Regjeringens understrekning av at selskapet hvert år skal legge fram en plan for virksomheten for generalforsamlingen, og at styret skal legge fram for generalforsamlingen alle saker som anses å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnmessig betydning, samt at styrets planer vil danne grunnlag for regelmessige meldinger til Stortinget om virksomheten. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg at Luftfartsverket som aksjeselskap må ha konsesjon for virksomheten og at det i konsesjonene vil det bli fastsatt vilkår for selskapets driftsansvar for alle de lufthavnene som til enhver tid skal inngå i virksomheten.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen vil sette produktivitetskrav til virksomheten. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg Regjeringens påpeking av nødvendigheten av å skape et helhetlig lufthavnsystem, der også Oslo Lufthavn AS skal inngå i helheten; finansielt, styringsmessig og bedriftskulturelt. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg Regjeringens vurderinger av at departementet mener at selskapsformen vil ivareta Luftfartsverkets behov for raskere markedstilpasning og intern omstilling bedre enn nåværende tilknytningsform, og at det forventes at den kommersielle virksomheten i stadig større grad vil bli konkurranseutsatt. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg at regjeringen foreslår at luftfartsavgiftene fortsatt skal fastsettes av Samferdselsdepartementet, og at avgjørelser som går på flyplasstrukturen alltid skal forelegges eieren. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen foretrekker å omdanne Luftfartsverket til stats-

aksjeselskap bl.a. fordi departementet ser det som fordelaktig at Luftfartsverket skal underlegges de samme kredittvurderinger og markedsbetingelser som gjelder for ordinære selskaper. Disse medlemmer deler Regjeringens oppfatning på dette området.

Flygeledertjenesten

Komiteen mener Regjeringen bør gjennomgå organiseringen av flysikringstjenesten for å oppnå mer effektiv drift, bedre bemanningssituasjon og ressursutnyttelse.

Komiteen vil likeså peke på behovet for en gjennomgang av den interne organiseringen i Luftfartsverket.

Komiteen viser til at Stortinget ved behandlingen av Innst. S. nr. 182 (1998-99) fattet følgende vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen snarest og seinest i framlegg til Statsbudsjettet for 2000, legge fram en plan som sikrer tilstrekkelig kapasitet til flygeledertjenesten."

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til mangelen på flygeledere. Flertallet er bekymret over dette. Flertallet ser at knapphet på flygeledere kan føre til konkurranse mellom regionene i Luftfartsverket i arbeidet med å skaffe nok flygeledere til den enkelte region. Flertallet mener at slik konkurranse er uheldig.

Flertallet mener at det må gjennomføres tiltak både på kort og lang sikt for å utdanne et tilstrekkelig antall flygeledere.

Flertallet vil i den forbindelse henstille til Regjeringen å vurdere kapasiteten og innholdet i skolen for flygeledere i Norge (LVSS).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil peke på den store mangelen på flygeledere og forutsetter at det treffes tiltak for å bringe dette i orden, slik at de reisende slipper forsinkelser og innstilte fly av den grunn.

Disse medlemmer viser til at Luftfartsverket unnlot å utdanne flygeledere i 1993, da vurderingen var at det ikke var behov for flere flygeledere. Disse medlemmer mener at denne vurderingen var feil, og at dagens vansker i lufttrafikken kunne vært unngått dersom ikke hele årskullet i 1993 hadde blitt sløytet.

Disse medlemmer viser også til at det er kontrollsentralen i Røyken som kontrollerer lufttrafikken over Østlandet, og er bekymret over at mangel på flygeledere gjør at det også denne sommeren er ventet store forsinkelser i flytrafikken.

Disse medlemmer synes det er naturlig at også utdanning av personell innen luftfarten er et spørsmål for landets undervisningsmyndigheter på lik linje med

andre yrkeskategorier og ber Regjeringen utrede en overføring av ansvaret for utdanning til utdanningsmyndighetene. Disse medlemmer forutsetter at kapasiteten i utdanningen baseres på etterspørselen etter slik utdanning og ikke på en snever behovsvurdering.

4. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen eventuelt komme tilbake til organisasjonsform og tilknytningsform for Luftfartsverket i samband med budsjettet for 2000.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

St.prp. nr. 66 (1998-99) Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket, sendes tilbake til Regjeringen.

Forslag fra Høyre:

Forslag 3

Stortinget samtykker i at Luftfartsverket blir organisert som statsaksjeselskap fra 1. januar 2000 i samsvar med de prinsipper og hovedretningslinjer som framgår av St.prp. nr. 66 (1998-99).

Forslag 4

Luftfartstilsynet legges under Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

5. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I.

Stortinget samtykker i at Luftfartstilsynet opprettes som ordinært forvaltningsorgan fra 1. januar 2000 og gis myndighet i samsvar med de prinsipper og hovedretningslinjer som framgår av St.prp. nr. 66 (1998-99) og Innst. S. nr. 226 (1998-99).

II.

Spørsmålet om endret tilknytningsform til staten for Luftfartsverket, jf. St.prp. nr. 66 (1998-99) Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket, kap. 4 - 7, sendes tilbake til Regjeringen.

Oslo, i samferdselskomiteen, den 10. juni 1999.

Oddvard Nilsen,
leder.

Eirin Faldet,
ordfører.

Thorbjørn Merkesdal,
fung. sekretær.