

Luftfartstilsynet
E-post: postmottak@caa.no

Økning i startavgift for 2026 ved Avinors lufthavner

1 – Innledning og oppsummering

Norges Luftsportforbund (NLF) viser til forskrift om avgiftssatser for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS § 2 andre ledd *in fine*, jf. forskrift 28. november 2025 nr. 2359 om endring av forskrift om avgiftssatser for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS kapittel I. I nevnte bestemmelse øker startavgiften med hele 33 prosent fra 2025 til 2026, dvs. fra kr. 91 til kr. 121. For et typisk småfly benyttet i flyklubbvirksomhet mv, innebærer dette at startavgiften øker fra ca. kr. 292 til kr. 388 pr. start, pluss merverdiavgift. Dette er en vesentlig avgiftsøkning som langt overstiger endringene i konsumprisindeksen og som nødvendigvis påvirker NLFs medlemsklubber og andre luftfartsoperatører innenfor allmennfly- og luftsportssegmentet negativt. Økningen kan også gå på bekostning av landingstrening og være flysikkerhetsmessig uheldig.

Selv om NLF er kjent med Avinors noe anstrengte økonomi og derfor ikke er overrasket over behov for visse justeringer, reiser økningens vesentlige omfang spørsmålet om *hvordan* økningen er fastsatt og *hvorfor* NLF og/eller andre organisasjoner som representerer luftfartsoperatører i allmennflysegmentet ikke synes å ha vært konsultert i fastsettelsesprosessen.

NLF foreslår at Luftfartstilsynet gjør en ny vurdering av avgiftsfastsettelsen for 2026 vedrørende luftfartøy med tillatt startvekt inntil 2.000 kg. Inntil vurderingen er fullført, bør avgiftsnivået for 2025 for denne gruppen luftfartøyer etter NLFs syn videreføres uendret. NLF anmoder om at Luftfartstilsynet vurderer Avinors prosess for utredning av avgifter og ber om innsyn i grunnlaget som er benyttet for vedtak av gjeldende avgiftssatser.

2 – Rettslige rammer

2.1 Konsultasjonsordningens rekkevidde

NLF viser til at Avinor «plikter å etablere en ordning for faste konsultasjoner med de avgiftspliktige, eller en eller flere organisasjoner som representerer disse», jf. forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS (heretter *avgiftsforskriften*) § 8 første ledd første punktum. Spørsmålet er om NLF og andre representative allmennflyorganisasjoner er omfattet av konsultasjonsplikten etter forskriften.

Det følger av legaldefinisjonene i § 4 nr. 8 at avgiftspliktige omfatter «[s]ivile og militære operatører av luftfartøy som har plikt til å betale avgift etter § 16». Etter § 16 første ledd er det i utgangspunktet *luftfartøyet eier* som er avgiftspliktig. Først ved operasjoner foretatt av innehavere av lisens for

kommersiell luftfart, samt ved ervervsmessig luftfart med driftstillatelse og utleie av luftfartøy til slik drift, er *brukeren av luftfartøyet* ansvarlig.

NLFs medlemmer eier luftfartøy som benyttes på Avinors lufthavner og betaler startavgift. De er derfor avgiftspliktige etter forskriftens klare ordlyd. Forskriften stiller ikke krav om at virksomheten må være ervervsmessig eller kommersiell. Ordlyden favner videre: Alle som skal betale avgift, er avgiftspliktige.

Denne tolkningen understøttes av forskriftens formål om å sikre transparens, forutsigbarhet og legitimitet i avgiftsfastsettelsen. Et avgiftssystem hvor de som betaler avgiftene ikke ansees som avgiftspliktige med rett til konsultasjon, ville være inkonsekvent og i strid med grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper om medvirkning og kontradiksjon.

Etter forskriftens ordlyd og system synes det derfor klart at NLF – som Norges største organisasjon for luftfartsoperatører innen allmennflyging og luftsport – burde vært inkludert i konsultasjonsprosessen. NLF kan imidlertid ikke se at verken forbundet, flyklubber, andre representative organisasjoner som EAA Chapter 573 Norway eller AOPA Norway, ei eller private luftfartøyoperatører, har vært involvert. Dette er en kritisk mangel ved vesentlige avgiftsendringer som de omstridte.

2.2 Rammer for Luftfartstilsynets godkjenning av avgifter

NLF viser til at avgiftsforskriften § 8 andre ledd lyder slik:

«Avinor skal bestrebe seg på å oppnå enighet med de avgiftspliktige om fastsettingen av avgiftene etter dette kapitlet. De avgiftspliktige skal gis mulighet til å kommentere foreslåtte avgiftsendringer, og at Avinor plikter å vise hvordan de avgiftspliktiges synspunkter er tatt i betraktning når det endelige forslaget etter § 7 nr. 4 legges frem.»

NLF kan ikke se at Avinor har gjort forsøk på å oppnå enighet med avgiftspliktige i form av allmennflyoperatører eller deres organisasjoner om fastsetting av ovennevnte avgiftsendring, selv om den er vesentlig. NLF kan heller ikke se at disse gruppene blant de avgiftspliktige har hatt mulighet til å kommentere de foreslåtte avgiftsendringene. Derfor kan Avinor formodentlig heller ikke dokumentere hvordan denne gruppen av de avgiftspliktiges synspunkter er tatt i betraktning før fastsettelsen, til tross for kravet i § 8 andre ledd siste komma.

Slik NLF vurderer det, har ikke avgiftsfastsettelsen skjedd på den måten avgiftsforskriften fastsetter.

Etter avgiftsforskriften § 10 første ledd skal Luftfartstilsynet «påse at bestemmelsene i forskriften, og utfyllende rammevedtak, etterleves». Etter § 10 tredje ledd skal Luftfartstilsynet etter en innledende vurdering godkjenne avgiftene, men bare dersom «brukerne av lufthavnene ikke har hatt innvendinger». Siden NLF *har* innvendinger til avgiftsfastsettelsen – og siden det samme formodentlig gjelder andre representative organisasjoner for avgiftspliktige innenfor allmennflyging – er det vanskelig å se at vilkåret er oppfylt. Ved slik uenighet skal Luftfartstilsynet innlede «dialog med Avinor og de avgiftspliktige for å komme frem til en løsning som i størst mulig grad ivaretar partenes synspunkter innenfor forskriftens og rammevedtakenes ramme». Først *etter* en slik prosess, har Luftfartstilsynet hjemmel til å fastsette avgiftene «etter beste skjønn», jf. § 10 tredje ledd nest siste punktum.

2.3 Internasjonale retningslinjer

Norges forpliktelser som kontraherende stat til Chicago-konvensjonen innebærer at norske luftfartsmyndigheter bør følge ICAOs anbefalte prinsipper for fastsettelse av lufthavnavgifter, slik disse fremgår av ICAO Doc 9082 (ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services).

ICAO Doc 9082 anbefaler fire kjerneprinsipper, se punkt 1.3: Kostnadsrelatert avgiftskalkulering, ikke-diskriminering, transparens og konsultasjon med brukere. Prinsippet om konsultasjon innebærer at lufthavnoperatøren bør konsultere alle kategorier av bruker, herunder allmennflyoperatører. ICAO-prinsippene innebærer at konsultasjonen bør være reell og meningsfull, ikke bare formell (se ICAO Doc 9082 punkt 1.7).

Ved betydelige avgiftsøkninger som den aktuelle på 33 prosent, er behovet for bred konsultasjon særlig sterkt. NLF kan ikke se at Avinor har fulgt ICAOs anbefalinger om konsultasjon med allmennflysegmentet før avgiftsøkningen ble vedtatt. Dette til tross for at allmennflyorganisasjonene har en naturlig rolle i avgiftsfastsettelsen, tatt i betraktning at avgifter for allmennflyging ifølge ICAO «should be assessed in a reasonable manner, having regard to the cost of the facilities needed and used and the goal of promoting the sound development of international civil aviation as a whole» (ICAO Doc 9082 punkt 2.2 bokstav i).

2.4 Alminnelige krav til saksutredning

Endelig viser NLF til den alminnelige utredningsplikten etter forvaltningsloven § 37 første og andre ledd. Forvaltningslovens høringsregler er uttrykk for grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og skal sikre forsvarlig saksbehandling. De snevre unntakene fra kravet til høring etter § 37 fjerde ledd synes ikke relevante i saken her.

Ved en avgiftsøkning av det omfanget som det her er tale om, forventes det at forvaltningen foretar grundige utredninger av konsekvensene for berørte parter. NLF kan ikke se at det er foretatt konsekvensutredning av avgiftsøkningens innvirkning på allmennflysegmentet, herunder hvordan den vil påvirke frekvens og variasjon for landingstrening. Dette er flysikkerhetsmessige aspekter som burde vært vurdert. Etter norsk forvaltningsrett skal beslutninger som berører en gruppe borgere være saklig begrunnet og truffet etter en forsvarlig prosess. NLF kan imidlertid – som nevnt – ikke se at forbundet eller andre representative organisasjoner er konsultert. En avgiftsøkning på 33 prosent, vedtatt uten konsultasjon med berørte parter, reiser spørsmål om prosessens saklighet og forsvarlighet.

I den grad utredningsspørsmål av interesse for problemstillingen beskrevet ovenfor ikke fanges inn av avgiftsforskriftens konsultasjonsordning, må som et minimum disse alminnelige prinsippene for saksutredning komme til anvendelse.

3 – Forslag til tiltak

På bakgrunn av ovennevnte mangler ved utredningsprosessen, foreslår NLF at avgiftene som gjaldt i 2025 for luftfartøy med en tillatt startvekt inntil 2.000 kg opprettholdes inntil videre. Ved å la skillelinjen gå ved 2.000 kg., fanges det store gross av allmennflyoperatører inn.

NLF foreslår videre at Luftfartstilsynet gjør en ny vurdering av avgiftsfastsettelsen for 2026 vedrørende luftfartøy med tillatt startvekt som ikke overstiger 2.000 kg. Inntil en slik vurdering er fullført, bør avgiftsnivået for 2025 for denne gruppen luftfartøyer videreføres. NLF anmoder videre om at Luftfartstilsynet vurderer Avinors prosess for utredning av avgifter, slik at alle brukere av Avinors lufthavner får anledning til å uttale seg før vedtak treffes.

Endelig ber NLF om innsyn i grunnlaget som er benyttet for vedtak av gjeldende avgiftssatser, jf. avgiftsforskriften § 9 og offentleglova § 3. Spesifikt ber NLF om:

- a) Oversikt over hvilke parter som er konsultert av Avinor i forbindelse med fastsettelsen av avgiftssatser for 2026, herunder referat fra eventuelle konsultasjonsmøter.

- b) Dokumentasjon av hvordan synspunkter for avgiftspliktige er tatt i betraktning, jf. avgiftsforskriften § 8 andre ledd siste punktum.
- c) Kostnadsgrunnlag og beregningsmetodikk for startavgiften, herunder kostnadsfordeling mellom ulike vektklasser.
- d) Korrespondanse mellom Avinor og Luftfartstilsynet vedrørende godkjenning av avgiftsfastsettelse for 2026.
- e) Konsekvensutredning av avgiftsøkningen innvirkning på allmennflysegmentet, dersom slik finnes.

NLF ber om skriftlig tilbakemelding fra Luftfartstilsynet om hvordan tilsynet vil følge opp saken, herunder:

- Om Luftfartstilsynet vil påse at avgiftsfastsettelsen har skjedd i samsvar med regelverket.
- Om det vil innledes dialog mellom Luftfartstilsynet, Avinor og NLF for å komme frem til en løsning, jf. § 10 tredje ledd.
- Om det vil avholdes formelt konsultasjonsmøte med NLF og eventuelt andre representanter for allmennflysegmentet.

Dersom Luftfartstilsynet konkluderer med at avgiftsfastsettelsen er i samsvar med forskriften, til tross for manglende konsultasjon med allmennflysegmentet, ber NLF om en utførlig begrunnelse for dette standpunktet.

NLF understreker at forbundet ønsker konstruktivt samarbeid med Avinor og Luftfartstilsynet. NLF er innstilt på å bidra til en løsning som ivaretar både Avinors økonomiske bærekraft og hensynet til allmennflysegmentets fortsatte eksistens og utvikling, samt et høyt flysikkerhetsnivå.

Med vennlig hilsen,

NORGES LUFTSPORTFORBUND



Bård R. Solheim
Generalsekretær

Torkell Sætervadet (sign.)
Rådgiver (jurist)