

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Statens Luftfartsvæsenes
gebyrer**

**Januar 2002
RB B301/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	13
A. Indledning	13
B. Formål	14
C. Afgrænsning.....	14
D. Metode	15
III. SLV's lovgrundlag, formål, organisation og arbejdsopgaver.....	18
IV. SLV's hjemmel til at opkræve gebyrer eller formålsbestemte afgifter.....	22
A. Definition af gebyrer og formålsbestemte afgifter.....	23
B. Hjemmelskrav til at opkræve gebyrer og afgifter	24
C. Offentliggørelse af gebyrer eller afgifter	26
D. SLV's opkrævning af betaling fra brugerne og hjemlen hertil	26
E. SLV's offentliggørelse af gebyrer.....	27
V. SLV's gebyrberegning.....	28
A. Omkostningsfordeling.....	28
B. Gebyrberegning.....	33
C. Tidsregistreringssystem	38
VI. SLV's produktivitet og styringssystemer	42
A. Produktivitet.....	42
B. Aktivitets- og kapacitetsstyring	45
VII. Gennemgang af 4 udvalgte gebyrbelagte ydelser	50
A. EU-licens.....	51
B. Air Operator Certificate	54
C. Tilladelse til anden erhvervmæssig luftfart	57
D. Godkendelse af private flyvepladser, der anvendes til skole- flyvning	59

Beretning om Statens Luftfarts- væsens gebyrer

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omfatter forhold inden for Trafikministeriets budgetområde og vedrører finanslovens § 28.31. Statens Luftfartsvæsen (SLV).

2. Statsrevisorerne anmodede ved deres møde den 9. februar 2000 rigsrevisor om at udarbejde et notat om SLV's gebyrpolitik. På baggrund af notatet blev det besluttet, at der skulle gennemføres en større undersøgelse af SLV's gebyrforvaltning.

SLV's gebyrindtægter udgjorde i 2000 ca. 56 mio. kr.

3. 3 væsentlige forudsætninger for en god gebyrforvaltning er, at der er hjemmel til at opkræve gebyrer, at beregningen af gebyrer følger statens regler og vejledninger, og at de gebyrbelagte ydelser udføres omkostningsbevidst.

Rigsrevisionen har undersøgt, om SLV på Luftfartstilsynets område har hjemmel til at opkræve gebyrer eller formålsbestemte afgifter, om SLV's gebyrberegning sker i overensstemmelse med de statslige regler og vejledninger, om SLV gennem målinger af produktiviteten kan vise, at produktionen sker omkostningsbevidst, og om SLV har systemer til styring af aktiviteter og kapacitet, der kan bidrage til at opgavevaretagelsen tilrettelægges rationelt.

Rigsrevisionen har tillige undersøgt 4 gebyrbelagte ydelser, der over en længere periode har været genstand for klager fra luftfartens brugere, med henblik på, om SLV har hjemmel til at opkræve betaling for de 4 gebyrbelagte ydelser, om SLV har hjemmel til at opkræve betaling for ydelserne, i det omfang de oprindeligt var gratis, og om ydelserne er afgrænset, så brugerne kun får og/eller betaler for den ydelse, de har interesse i at modtage og vil anvende.

Undersøgelsen omfatter perioden 1998-2001.

4. Rigsrevisionen har forelagt udkastet til beretningen for Trafikministeriet, SLV samt Finansministeriet, hvis oplysninger og bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

SLV's lovgrundlag og formål

5. SLV er en institution under Trafikministeriet med status af statsvirksomhed. Luftfartsloven af 1923, jf. lovbekendtgørelse nr. 543 af 13. juni 2001, er grundlaget for SLV's forvaltning. Ud over luftfartsloven reguleres SLV's område gennem en række internationale aftaler og regler samt en række EF-forordninger og -direktiver.

SLV's målsætning er at skabe gode vilkår for luftfart i Danmark og dansk luftfart i udlandet samt for luftfartens brugere. Målet skal nås i overensstemmelse med nationale og internationale forpligtelser med vægt på sikkerhed og kvalitet og på et økonomisk, etisk og miljømæssigt forsvarligt grundlag.

SLV's hovedaktiviteter var i undersøgelsesperioden opdelt i 3 afdelinger: Luftfartstilsynet, Flyvesikringstjenesten og statslufthavnene. Luftfartstilsynet har til opgave at udarbejde tekniske og operative flyvesikkerhedsmæssige normer for civil luftfart og at føre sikkerhedsmæssigt tilsyn med fremstilling, operation og vedligeholdelse af luftfartøjer samt uddannelse og certificering af luftfartspersonale.

Tilsynet består af tiltrædelseskontrol og funktionstilsyn.

Tiltrædelseskontrol omfatter godkendelse af ethvert nyt individ i luftfarten, fx personer, luftfartøjer, flyvepladser, virksomheder, tekniske anlæg mv. Tiltrædelseskontrol indeholder det tilsyn, der er nødvendigt for at udstede en godkendelse, fx besigtigelse af luftfartøjer, teoretiske og praktiske prøver for erhvervelse af personcertifikater.

Funktionstilsyn udøves for at sikre, at det oprindelige godkendelsesgrundlag overholdes. Funktionstilsyn kan udøves aktivt ved mundtlig eller skriftlig kommunikation og møde med virksomhederne, herunder inspektion, eller passivt, fx ved gennemgang af rapportering fra virksomhederne.

SLV's brugere udgøres af alle typer af aktører inden for luftfart lige fra enkeltpersoner over flyværksteder, luftfartsskoler, flyvepladser mv. og luftfartsselskaber af varierende størrelse.

SLV's hjemmel til at opkræve gebyrer eller formålsbestemte afgifter

6. Det fremgår af luftfartsloven, § 148, at SLV kan opkræve betaling for sine ydelser. Af luftfartsloven fremgår det dog ikke klart, om SLV har hjemmel til at opkræve betaling i form af gebyrer eller formålsbestemte afgifter for Luftfartstilsynets ydelser. Ved en formålsbestemt afgift forstår Rigsrevisionen opkrævningen af et beløb, der skal gå til et særligt formål, eventuelt inden for den kreds, som afgifterne er opkrævet hos. Ved et gebyr forstår Rigsrevisionen en betaling af et normalt mindre beløb for en enkeltstående ekspedition.

SLV har påpeget, at hjemlen til at opkræve betaling for Luftfartstilsynets ydelser snarere giver mulighed for at opkræve formålsbestemte afgifter end gebyrer.

SLV har oplyst, at betalingen for ydelserne hidtil er administreret som formålsbestemte afgifter.

7. Rigsrevisionen er enig i, at SLV har hjemmel til at opkræve betaling for sine ydelser i henhold til luftfartslovens § 148.

Undersøgelsen har imidlertid vist, at der i loven ikke er angivet et særligt formål, som provenuet af betalingen skal gå til.

Rigsrevisionen finder derfor ikke, at betalingen for SLV's ydelser kan karakteriseres som formålsbestemte afgifter.

Undersøgelsen har endvidere vist, at SLV's ydelser består i myndighedshandlinger, at betalingen for SLV's ydelser udelukkende dækker administrationsomkostningerne ved ydelserne samt, at det tidligere Ministerium for offentlige arbejder har meddelt SLV, at den relevante andel af luftfartsvæsenets generalomkostninger skal afholdes af brugerne – normalt ved betaling af gebyrer, der dækker omkostningerne ved den pågældende type af forretning, men i nogle tilfælde helt eller delvis efter regning.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at SLV's hjemmel til at opkræve betaling hos brugerne er en hjemmel til at opkræve gebyrer, hvilket indebærer, at SLV alene skal opkræve de medgåede administrationsomkostninger ved de udførte myndighedshandlinger.

SLV's gebyrberegning

8. Undersøgelsen har vist, at SLV i overensstemmelse med Økonomi-Administrativ Vejlednings (ØAV) anvisninger medtog de relevante omkostningstyper i forbindelse med gebyrfastsættelsen for 2001. SLV har dog oplyst, at Luftfartstilsynet ikke blev belastet svarende til det faktiske forbrug af SLV-Fælles Centrale Administrationsomkostninger, hvorved der i gebyrbudget 2001 blev medtaget ca. 11 mio. kr. for lidt i SLV-Fælles Centrale Administrationsomkostninger.

Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Trafikministeriet har oplyst, at SLV fremover vil fordele SLV-Fælles Centrale Administrationsomkostninger korrekt. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

SLV har om fastsættelsen af størrelsen af de enkelte gebyrtyper på de 8 gebyrområder oplyst, at de fra og med 1989 er fastsat på baggrund af en prisfastsættelse fra 1988, som formentlig var baseret på et skøn. Gebyrerne er siden 1989 hvert år tillagt en procentvis stigning, som har ramt alle gebyrtyper under et gebyrområde ensartet. SLV har ikke foretaget efterkalkulation af gebyrtypernes størrelse for at sikre, at de modsvarer omkostningerne. Det kan derfor ikke afgøres, om den enkelte gebyrtype er prissat for højt eller lavt.

Rigsrevisionen må konstatere, at SLV ikke efterlever anvisningerne i ØAV's vejledning om priskalkulation, hvoraf det bl.a. fremgår, at "omkostningsberegningen/prisfastsættelsen skal bygge på en beregning af omkostningerne ved at producere og sælge den enkelte ydelse".

Undersøgelsen har vist, at SLV ikke foretager en detaljeret tidsregistrering på gebyrtype. De medgåede omkostninger pr. gebyrtype kan dermed ikke opgøres på baggrund af registreringer i det nuværende tidsregistreringssystem. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Trafikministeriet har oplyst, at SLV med virkning fra 2002 vil iværksætte registrering af tidsforbruget forbundet med de enkelte gebyrtyper, hvorved de medgåede omkostninger kan opgøres. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Undersøgelsen viste endvidere, at SLV i 1999 foretog en ændring af gebyrreglementet, der indebar, at SLV's 8 gebyrområder ikke længere skulle balancere.

Rigsrevisionen finder, at denne ændring ikke var i overensstemmelse med de statslige regler på området, og at SLV fremover bør fastsætte størrelsen på gebyrerne, så der tilstræbes en balance over en 4-årig periode på de enkelte gebyrområder, jf. Budgetvejledning 2001, idet overfinansiering på et gebyrområde ellers finansierer underskud på et andet område.

I den forbindelse er det Rigsrevisionens opfattelse, at omkostningskalkulationen kan genanvendes i de følgende perioder (år), såfremt omkostningsforholdene (primært tidsforbrug) vedrørende den enkelte gebyrtype er stabile. For øvrige gebyrtyper, hvor omkostningsforholdene ikke er stabile, finder Rigsrevisionen, at SLV bør opgøre ressourcetrækket jævnlige og foretage efterkalkulation. Eventuelt bør SLV overveje at fastsætte gebyret efter regning og ikke som en gennemsnitsbetragtning i tilfælde, hvor tidsforbruget for ydelsen varierer meget fra gang til gang.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet vil iværksætte en analyse af gebyrområdet med henblik på at sikre, at gebyrerne fastsættes i overensstemmelse med det givne regelsæt, således at gebyrerne for 2003 vil være fastsat i overensstemmelse hermed. Det er dog ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere konsekvenserne heraf for størrelsen af de enkelte gebyrtyper.

SLV's produktivitet og styringssystemer

9. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SLV's produktivetsmålinger primært er udarbejdet med henblik på anvendelse i finanslovens virksomhedsoversigt, samt at målingerne ikke indeholder samtlige aktiviteter vedrørende luftfartstilsyn.

Efter Rigsrevisionens opfattelse kan vægtene, der indgår i produktivetsmålingerne, og som ikke er baseret på et faktisk ressourceforbrug, men på et skønnet ressourceforbrug, ikke bruges til vurdering af de enkelte opgavers ressourceforbrug og dermed heller ikke anvendes i vurdering af udviklingen i produktiviteten for den enkelte opgave.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at de målinger, som SLV foretager af produktivitet, ikke er egentlige produktivetsmålinger, der kan anvendes til at belyse endelige dokumentere, om SLV er omkostningsbevidst i sin produktion.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SLV i forbindelse med indgåelse af en ny resultatkontrakt for 2002 vil etablere et nyt system til produktivitetsmålning, forudsat at systemet omfatter alle aktiviteter i SLV og er baseret på det faktiske ressourceforbrug.

Rigsrevisionen finder tillige, at Trafikministeriet i forbindelse med forhandlingerne om ny resultatkontrakt for SLV for 2002 bør sikre, at der inddrages krav til produktivitet udviklingen i SLV som indikator for, at produktionen i SLV sker omkostningsbevidst.

Undersøgelsen har desuden vist, at SLV's systemer til styring af aktiviteter og kapacitet er tilfredsstillende med henblik på en rationel tilrettelæggelse af produktionen.

Gennemgang af 4 gebyrbelagte ydelser

10. De 4 gebyrbelagte ydelser, Rigsrevisionen har valgt at gennemgå, er: EU-licensen, Air Operators Certificate (AOC), tilladelse til anden erhvervsmæssig luftfart og godkendelse af private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning. De 3 første ydelser er undersøgt med henblik på at afdække 1) om gebyrerne opkræves med hjemmel i henhold til lov, 2) om SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for ydelser, der oprindeligt var gebyrfri, og 3) om SLV har opdelt gebyrerne, så de hver især svarer til den ydelse, brugerne har interesse i at modtage og anvende. Den fjerde ydelse er kun behandlet med henblik på at undersøge, om gebyret for ydelsen opkræves med hjemmel i henhold til lov, da de øvrige spørgsmål ikke er relevante i forhold til denne ydelse.

11. EU-licenser udstedes ifølge SLV med udgangspunkt i en EF-forordning, men licensen vedrører også forhold, der reguleres i henhold til luftfartsloven. Endvidere kunne alle forholdene, der reguleres med en EU-licens, være reguleret i henhold til luftfartsloven. SLV er derfor af den opfattelse, at der er hjemmel til at opkræve betaling for EU-licensen.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det imidlertid ikke ganske klart, om der er hjemmel til at opkræve betaling for EU-licensen. Dette skyldes, at betaling i henhold til luftfartslovens § 148 forudsætter, at betalingen skal vedrøre "offentlige forretninger, der foretages i henhold til denne lov". Da udgangspunktet for EU-licensen er en EF-forord-

ning, er det efter Rigsrevisionens opfattelse umiddelbart tvivlsomt, om forudsætningen for opkrævning af betaling er opfyldt.

Rigsrevisionen skal dog bemærke, at den endelige afgørelse af, om SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for EU-licensen, henhører under domstolene ved civilretligt søgsmål.

Rigsrevisionen finder, at der i spørgsmål om opkrævning af betaling fra borgerne ikke må herske tvivl om hjemlen hertil. Trafikministeriet bør derfor eliminere enhver tvivl om hjemmelsgrundlaget ved at ændre den eksisterende bestemmelse i luftfartslovens § 148, så den også omfatter betaling af forretninger udført i medfør af fælleskabsretten.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet vil tydeliggøre hjemlen ved fremtidig ændring af luftfartsloven. Rigsrevisionen finder, at ændringen bør ske snarest muligt.

Angående spørgsmålet om SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for AOC'en og tilladelsen til anden erhvervsmæssig luftfart, er Rigsrevisionen enig med SLV i, at luftfartslovens § 148 giver SLV hjemmel hertil.

Rigsrevisionen er endvidere enig med SLV i, at der er hjemmel til at opkræve gebyr for ydelser, der tidligere var gratis.

Hvad angår spørgsmålet om SLV har hjemmel til både at opkræve gebyr for AOC'en og tilladelsen til anden erhvervsmæssig luftfart hos samme luftfartsselskab, har undersøgelsen vist, at begge tilladelser har hjemmel i luftfartsloven, at der er udstedt de fornødne bekendtgørelser herom (Bestemmelser for Civil Luftfart, BL'er), samt at størrelsen på gebyret er fastsat i gebyrreglementet.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for begge tilladelser, forudsat at der er tale om 2 forskellige myndighedshandlinger.

Endelig har undersøgelsen vist, at udstedelse af tilladelsen for godkendelse af private flyvepladser sker med hjemmel i § 60 i luftfartsloven, at der er udstedt den fornødne bekendtgørelse (en BL) herom, der dog mangler en henvisning til § 60. Den manglende henvisning indebærer dog ikke efter Rigsrevisionens opfattelse, at SLV har opkrævet gebyret for godkendelse af private flyvepladser uden hjemmel. Den manglende henvisning må efter Rigs-

revisionens opfattelse betragtes som en formel fejl af ordensmæssig karakter.

SLV har i december 2001 sendt et udkast til en ny udgave af BL 6-09, som indeholder den nødvendige henvisning til luftfartslovens § 60 samt krav til indretning af flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning, til høring hos de berørte parter. Endvidere har SLV nu taget spørgsmålet om private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning, fortsat skal have særskilt godkendelse, efter at SLV har indført de internationalt vedtagne standarder (de såkaldte JAR-FCL-standarder) op i forhold til klagerne.

Rigsrevisionen finder, at SLV af egen drift og på et tidligere tidspunkt burde have taget spørgsmålet om hjemmelshenvisning og JAR-FCL op i forhold til klagerne i sagen.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SLV nu overvejer problemstillingerne vedrørende private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning.

Endelig finder Rigsrevisionen, at SLV bør opgøre omkostningerne medgået til udførelsen af ydelserne, og at SLV bør fastlægge gebyrerne, så der i videst muligt omfang tages hensyn til, hvad brugerne har interesse i at modtage og benytte sig af. Brugerhensynet må dog afvejes i forhold til lovens formål om kontrol og sikkerhed og i forhold til de eventuelt øgede administrative omkostninger.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at SLV på Luftfartstilsynets område har hjemmel til at opkræve gebyrer, men ikke formålsbestemte afgifter,
- at SLV's gebyrberegning ikke sker i overensstemmelse med de statslige regler og vejledninger,
- at det ikke kan afgøres, om den enkelte gebyrtype er prissat for højt eller lavt, men at der samlet i 2001 er medtaget ca. 11 mio. kr. for lidt i omkostninger,
- at SLV ikke foretager målinger af produktiviteten, der kan anvendes til at belyse endsige dokumentere, om SLV er omkostningsbevidst i sin produktion,
- at SLV's systemer til styring af aktiviteter og kapacitet er tilfredsstillende med henblik på at bidrage til, at opgavevaretagelsen tilrettelægges rationelt,

- at med hensyn til de 4 særligt undersøgte gebyrbelagte ydelser
 - er det tvivlsomt, om SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for udstedelse af EU-licenser, mens der for de øvrige 3 gebyrtyper er fornøden hjemmel
 - er der hjemmel til at opkræve gebyr for ydelserne i det omfang, de oprindeligt var gratis,
 - er EU-licensen ikke afgrænset, så brugerne kun får eller betaler for den ydelse, de har interesse i at modtage eller anvende, og
- at Trafikministeriet og SLV
 - i 2002 vil iværksætte en analyse af gebyrområdet med henblik på at sikre, at gebyrerne fastsættes i overensstemmelse med det statslige regelsæt
 - vil etablere et system til produktivitetmålinger
 - vil inddrage krav til SLV's produktivitetudvikling i resultatkontrakten for 2002 mellem Trafikministeriet og SLV
 - vil tydeliggøre hjemlen for opkrævning af gebyr for EU-licensen ved en fremtidig ændring af luftfartsloven.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

12. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

13. Beretningen omfatter forhold inden for Trafikministeriets budgetområde og vedrører finanslovens § 28.31. Statens Luftfartsvæsen (SLV).

14. Statsrevisorerne anmodede ved deres møde den 9. februar 2000 rigsrevisor om at udarbejde et notat om SLV's gebyrpolitik og i forbindelse hermed at undersøge, hvilke takster for udført arbejde SLV har ret til at pålægge sine brugere, og om omkostningsfordelingen er korrekt i forhold til de lovpligtige opgaver, som SLV i øvrigt er pålagt, og som ikke er brugerfinansierede.

Rigsrevisors notat til statsrevisorerne af 29. november 2000 belyste de gebyrer, der vedrører SLV's ene hovedaktivitet: Luftfartstilsynet. Notatet belyste ikke en route-afgifter, der vedrører SLV's anden hovedaktivitet, Flyvesikringstjenesten, da disse afgifter fastsættes på baggrund af internationale aftaler.

15. På baggrund af notatet blev det besluttet, at der skulle gennemføres en større undersøgelse af SLV's gebyrforvaltning.

B. Formål

16. 3 væsentlige forudsætninger for en god gebyrforvaltning er, at der er hjemmel til at opkræve gebyrer, at beregningen af gebyrer følger statens regler og vejledninger, og at de gebyrbelagte ydelser udføres omkostningsbevidst. Rigsrevisionen har derfor undersøgt disse 3 forhold. Som supplement til undersøgelsens del om hjemmel har Rigsrevisionen gennemgået 4 udvalgte gebyrbelagte ydelser.

Rigsrevisionen har undersøgt,

- om SLV på Luftfartstilsynets område har hjemmel til at opkræve gebyrer eller formålsbestemte afgifter,
- om SLV's gebyrberegning sker i overensstemmelse med de statslige regler og vejledninger,
- om SLV gennem målinger af produktiviteten kan vise, at produktionen sker omkostningsbevidst, og
- om SLV har systemer til styring af aktiviteter og kapacitet, der kan bidrage til at opgavevaretagelsen tilrettelægges rationelt.

Rigsrevisionen har tillige undersøgt

- 4 gebyrbelagte ydelser, der over en længere periode har været genstand for klager fra luftfartens brugere.

C. Afgrænsning

17. Undersøgelsen omfatter perioden 1998-2001.

SLV gennemgik i 2001 en større omstrukturering, og 2001 ville derfor med stor sandsynlighed have givet et atypisk billede af forholdene i SLV. 2001 indgår derfor kun i

begrænset omfang i undersøgelsen. Regeringens Økonomiudvalg besluttede i slutningen af november 2000, at Flyvesikringstjenesten med virkning fra 1. januar 2001 skulle udskilles fra SLV og oprettes som en statsvirksomhed under Trafikministeriet. De 2 institutioner blev dog fortsat drevet samlet, idet beslutningen først blev effektueret bevillingsmæssigt ved Finansudvalgets Akt 199 16/5 2001. Den endelige opsplitting fandt sted i efteråret 2001 med tilbagevirkende kraft til 2. januar 2001.

Undersøgelsen omfatter ikke SLV's en route-afgifter, der i 2000 udgjorde ca. 550 mio. kr., men udelukkende SLV's gebyrindtægter, der i 2000 udgjorde ca. 56 mio. kr.

Undersøgelsen omfatter ikke en nærmere gennemgang og revision af SLV's underliggende registrerings- og data-systemers funktion og beregning.

Undersøgelsen omfatter ikke en produktivitsundersøgelse som følge af SLV's manglende datagrundlag, jf. kap. VI, eller en analyse af effekterne af SLV's opgavevaretagelse.

D. Metode

18. Rigsrevisionen har på grundlag af juridisk metode og fortolkning undersøgt, om SLV har hjemmel til at opkræve gebyrer eller formålsbestemte afgifter. Relevante regler, love, klagesager mv. er gennemgået.

19. Rigsrevisionen har for så vidt angår spørgsmålet om gebyrberegning gennemgået regler og vejledninger i Budgetvejledningen og Økonomi-Administrativ Vejledning (ØAV) for gebyrfastsættelse, SLV's tidsregistreringsdata, virksomhedsregnskaber, gebyrreglementer og de hertil hørende budgetter og regnskaber samt referater fra møder i SLV's gebyrudvalg. Gennemgangen har ikke omfattet efterprøvning af kontering og andre regnskabsmæssige forhold.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen taget udgangspunkt i gebyrreglement 2001 og det underliggende gebyrbudget, idet andelen af gebyrarbejde i 2001 er fastsat på baggrund af opgørelser fra 1999 fra SLV's tidsregistreringssystem, der blev indført i 1999. Tidligere var andelen af gebyrarbejde baseret på et skøn over tidsforbruget foretaget i slutningen af 1980'erne.

20. For en statslig institution med monopolstatus, der delvis er finansieret gennem brugerbetaling, er det særligt vigtigt at kunne dokumentere omkostningsbevidsthed, da omkostningerne bestemmer de priser, som brugerne skal betale.

Med hensyn til at vurdere SLV's omkostningsbevidsthed har Rigsrevisionen overvejet anvendelsen af forskellige metoder. En af de bedste metoder til at måle en institutions omkostningsbevidsthed på er at måle forskellen i niveauet mellem de aktuelle omkostninger ved at producere ydelsen og de teoretisk laveste mulige omkostninger ved at producere ydelsen. Jo mindre forskel i omkostningsniveauet, jo mere omkostningsbevidst må institutionen være.

Det er dog vanskeligt at beregne størrelsen af de teoretisk lavest mulige omkostninger ved at producere ydelsen, da det kræver en kortlægning og optimering af arbejdsprocesserne. En undersøgelse af omkostningsbevidsthed må derfor foretages ved andre metoder.

En af disse metoder er en benchmarkingundersøgelse, hvor institutionens priser sammenlignes med priser i institutioner eller virksomheder, der producerer samme ydelser. En anden mulighed er en undersøgelse af, om institutionen har en positiv produktivitetsudvikling, idet en positiv produktivitetsudvikling ofte vil være en indikation på, at produktionen søges udført omkostningsbevidst. Derudover kan institutionens systemer til aktivitets- og kapacitetsstyring undersøges med henblik på at vurdere, om tilrettelæggelsen heraf er hensigtsmæssig og dermed medvirker til at sikre, at produktionen tilrettelægges rationelt og sparsommeligt.

21. Rigsrevisionen har i denne undersøgelse set på mulighederne for at gennemføre en benchmarkingundersøgelse.

SLV er imidlertid den eneste institution i Danmark, der udfører luftfartstilsyn. Som følge af SLV's monopolsituation er det ikke muligt at sammenligne SLV's gebyrstørrelser med priser i tilsvarende institutioner eller virksomheder i Danmark for at vurdere, om SLV's priser er for høje, og SLV derfor ikke er omkostningsbevidst.

SLV har i 2000 gennemført en benchmarkingundersøgelse, hvor 7 europæiske landes prisniveauer for tilsyn blev sammenlignet. Undersøgelsen viste stor forskel i landenes prisniveauer, og at SLV hverken var dyreste eller

billigste tilsynsmyndighed i de undersøgte kategorier. Undersøgelsens resultater var dog kraftigt påvirket af, at omkostningerne ved luftfartstilsynet blev finansieret forskelligt i de 7 lande. Undersøgelsen kan efter Rigsrevisionens opfattelse således ikke anvendes som grundlag for en direkte sammenligning af prisniveauerne.

Det har således ikke været muligt at gennemføre hverken en national eller en international benchmarkingundersøgelse med henblik på at afdække, om SLV's produktion foregår omkostningsbevidst.

22. Undersøgelser af produktivitetsudviklingen i en institution foretager Rigsrevisionen normalt dels ved en undersøgelse af produktivitetmålingssystemets kvalitet, dels ved en analyse af institutionens egne produktivitetsmålninger. Såfremt disse målninger ikke er brugbare, kan Rigsrevisionen vælge at gennemføre en produktivitetsundersøgelse efter Rigsrevisionens metoder.

Rigsrevisionen har dog i relation til denne undersøgelse ikke gennemført egne produktivitetsberegninger, idet SLV's eksisterende data ikke har muliggjort produktivitetsanalyser over tid, da der bl.a. ikke eksisterer sammenhørende opgørelser over fx antal sammenlignelige tilsyn (output) og det medgåede tidsforbrug (input) i perioden. Der kan heller ikke foretages en tværsnitsanalyse (fx af priser), da SLV som nævnt er den eneste institution, der udfører luftfartstilsyn i Danmark.

23. Som følge af det foranstående har Rigsrevisionen i forbindelse med undersøgelsen af, om SLV gennem målninger af produktiviteten kan vise, at produktionen sker omkostningsbevidst, gennemgået SLV's produktivitetmålingssystem.

24. Rigsrevisionen har i tillæg til denne vurdering undersøgt, om SLV har systemer til styring af aktiviteter og kapacitet, der kan bidrage til, at opgavevaretagelsen tilrettelægges rationelt og derved sparsommeligt. Som grundlag for systemanalysen har Rigsrevisionen foretaget interviews af medarbejdere i SLV og medarbejdere i Trafikministeriets departement. Undersøgelsen af kapacitets- og aktivitetssystemerne har ikke omfattet en nærmere kvalitetstest af den faktiske anvendelse af systemerne.

25. Rigsrevisionen har i relation til de 4 udvalgte gebyrbelagte ydelser gennemgået relevante regler og retningslinjer gældende for ydelserne. Rigsrevisionen har ikke foretaget en vurdering af indholdet af de bekendtgørelser, som SLV udsteder i medfør af luftfartsloven (de såkaldte Bestemmelser for Civil Luftfart, BL'er), herunder fx om BL'erne er dækkende, om de overlapper hinanden, eller om de i øvrigt er nødvendige.

De 4 ydelser er udvalgt på baggrund af, at SLV over en længere periode har modtaget klager i relation til ydelserne. Klagerne omhandler SLV's hjemmel til at opkræve betaling for visse ydelser, betalingernes størrelse og SLV's opdeling af ydelserne. Rigsrevisionen har undersøgt de 3 nævnte forhold. SLV's hjemmel og opdeling af ydelserne behandles i kap. VII. Størrelsen af SLV's gebyrer er behandlet generelt i kap. V.

26. Udkast til beretningen har været forelagt Trafikministeriet, SLV og Finansministeriet, hvis oplysninger og bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. SLV's lovgrundlag, formål, organisation og arbejdsopgaver

27. SLV er en institution under Trafikministeriet med status af statsvirksomhed. Luftfartsloven af 1923, jf. lovbekendtgørelse nr. 543 af 13. juni 2001, er grundlaget for SLV's forvaltning. Ud over luftfartsloven reguleres SLV's område gennem en række internationale aftaler og regler samt en række EF-forordninger og -direktiver.

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 810 af 19. november 1998 om henlæggelse af opgaver til Statens Luftfartsvæsen og om kundgørelse af de af luftfartsvæsenet udfærdigede forskrifter, at SLV er bemyndiget til at udøve de beføjelser, der er tillagt ministeren i lov om luftfart, og udstede forskrifter til gennemførelse og udfyldelse af bestemmelserne i loven.

Bekendtgørelse nr. 810 af 19. november 1998 har været gældende i undersøgelsesperioden. Den er siden erstattet af anordning nr. 795 af 3. september 2001 om henlæggelse

af opgaver til Statens Luftfartsvæsen og om kundgørelse af de af luftfartsvæsenet udfærdigede forskrifter.

28. SLV's målsætning er ifølge finansloven at skabe gode vilkår for luftfart i Danmark og dansk luftfart i udlandet samt for luftfartens brugere. Målet skal nås i overensstemmelse med nationale og internationale forpligtelser med vægt på sikkerhed og kvalitet og på et økonomisk, etisk og miljømæssigt forsvarligt grundlag.

29. SLV's hovedaktiviteter var i undersøgelsesperioden opdelt i 3 afdelinger: Luftfartstilsynet, Flyvesikringstjenesten og statslufthavnene.

- Luftfartstilsynet har til opgave at udarbejde tekniske og operative flyvesikkerhedsmæssige normer for civil luftfart og at føre sikkerhedsmæssigt tilsyn med fremstilling, operation og vedligeholdelse af luftfartøjer samt uddannelse og certificering af luftfartspersonale. Endvidere fører Luftfartstilsynet sikkerhedsmæssigt tilsyn med etablering og drift af lufthavne, flyvepladser, flyveledelse, anden lufttrafiktjeneste og flyvesikringsanlæg. Herudover varetages opgaver i forbindelse med udstedelse af licenser, luftfartens miljøspørgsmål, arbejdsmiljø for luftfart, transport af farligt gods i civil luftfart, nationalitets- og rettighedsregistrering, kontrolflyvning og forebyggelse af ulovlige handlinger mod luftfarten samt administration af dansk luftfartspolitik i overensstemmelse med Trafikministeriets direktiver herfor. Luftfartstilsynets tilsyn med sikkerheden i civil luftfart omfatter bl.a. hovedopgaverne tiltrædelseskontrol og funktionstilsyn. Tiltrædelseskontrol omfatter bl.a. kontrol med, at selskabet opfylder de tekniske og operative krav, der gælder på ansøgningstidspunktet for fx driftstilladelse til erhvervs-mæssig lufttransportvirksomhed (Air Operator Certificate (AOC)). Funktionstilsynet omfatter bl.a. tilsyn med, at kravene efterfølgende fortsat er opfyldt, herunder fx at selskabets operationer udføres i overensstemmelse med de procedurer, der er godkendt og fastlagt i selskabets Operation Manual (OM).
- Flyvesikringstjenesten har som opgave at varetage det overordnede ansvar for afvikling af lufttrafik i dansk og

grønlandsk luftrum, udøve flyveledelse og anden lufttrafiktjeneste på København, Roskilde, Aalborg, Bornholm, Vagar, Billund, Esbjerg, Sønderborg og Århus lufthavne, udvælge og uddanne flyveledere og andet luftfartspersonel, anlægge og drive navigationshjælpemidler.

- SLV står for driften af statslufthavnene, Bornholm og Vagar, herunder samtlige tekniske/operative funktioner i forbindelse med passagertjeneste, start- og landings-tjeneste samt kommerciel tjeneste.

30. Luftfartstilsynet var i perioden før 2001 organiseret i 7 kontorer, hvis opgaver var fordelt efter, hvilken type ekspertise der var nødvendig for at kunne løse de forskellige tilsynsopgaver.

De gebyrbelagte ydelser udføres i: Operativt kontor, luftdygtighedskontoret, certifikatkontoret, flyvepladskontoret og i begrænset omfang i normkontoret, der varetager opgaver både vedrørende security og luftfartøjsregistret.

Operativt kontor fører tilsyn med luftfartsvirksomheder, herunder udstedelse af tilladelser til at drive luftfartsvirksomhed, arbejdsmiljø ombord på fly, luftfartsvirksomhedernes interne manualer og godkendelse af nye flytyper. Operativt kontor udfører både tiltrædelseskontroller og funktionstilsyn.

Luftdygtighedskontoret fører tilsyn med luftfartøjer, værksteder og fremstillingsvirksomheder, herunder udstedelse af forskellige certifikater for luftfartøjer, stikprøvekontrol af luftfartøjer og dokumentation for luftfartøjers historik. Luftdygtighedskontoret udfører både tiltrædelseskontroller og funktionstilsyn.

Certifikatkontoret fører tilsyn med luftfartsuddannelser af: Piloter, flymekanikere, flyveledere, kabinepersonale etc. og udsteder certifikater og beviser, når betingelserne er opfyldt. Kontoret udfører tiltrædelseskontrol i forbindelse med udstedelse af første certifikat og kontrollerer løbende, at betingelserne for udstedte beviser og certifikater stadig er opfyldte.

Flyvepladskontoret fører tilsyn med flyvepladser, tekniske anlæg og de tjenester, der er knyttet til en flyveplads, samt miljøspørgsmål. Kontoret udfører tiltrædelseskontrol på anlæggene og kontrolflyver anlæggene.

31. Hovedopgaverne i kontorerne består af tiltrædelseskontrol og funktionstilsyn.

Tiltrædelseskontrol omfatter godkendelse af ethvert nyt individ i luftfarten, fx personer, luftfartøjer, flyvepladser, virksomheder, tekniske anlæg mv. Tiltrædelseskontrollen indeholder det tilsyn, der er nødvendig for at udstede en godkendelse, fx besigtigelse af luftfartøjer, teoretiske og praktiske prøver for erhvervelse af personcertifikater. Tiltrædelseskontrol omfatter endvidere behandling af ændringer i det oprindelige godkendelsesgrundlag og behandling af dispensationsansøgninger. Tiltrædelseskontrol er overvejende efterspørgselsstyret og finansieres gennem udstedelsesgebyrer.

Funktionstilsyn udføres for at sikre, at det oprindelige godkendelsesgrundlag overholdes. Funktionstilsyn kan udføres aktivt ved mundtlig eller skriftlig kommunikation og møder med virksomhederne, herunder inspektion, eller passivt, fx ved gennemgang af rapportering fra virksomhederne. Funktionstilsyn er overvejende udbudsstyret og finansieres gennem årsgebyrer.

SLV's brugere udgøres af alle typer af aktører inden for luftfart lige fra enkeltpersoner, med certifikat som privat henholdsvis professionel pilot, flymekaniker, kabinepersonale mv. over flyværksteder, luftfartsskoler, flyvepladser mv. og luftfartsselskaber af varierende størrelse.

32. Det fremgår af luftfartsloven, at SLV har hjemmel til at opkræve betaling for sine ydelser. Luftfartstilsynets og Flyvesikringstjenestens hjemmel til opkrævning af betaling findes i 2 forskellige paragraffer i luftfartsloven. Luftfartstilsynet opkræver betaling for sine ydelser med hjemmel i luftfartslovens § 148, mens Flyvesikringstjenesten opkræver betaling for afgiftspligtige flyvninger i dansk kontrolleret luftrum med hjemmel i luftfartslovens § 71.

33. I medfør af luftfartslovens § 148 fastsætter trafikministeren de afgifter, der vil være at erlægge for offentlige forretninger, der foretages i henhold til luftfartsloven. Ministeren kan endvidere bestemme, at de omkostninger, der er forbundet med udførelsen af de omhandlede forretninger, skal betales af den, i hvis interesse forretningen udføres.

Af bemærkningerne til § 45 (svarende til den nuværende luftfartslov § 148) i forslag til lov om luftfart af 22. december 1922 fremgår det endvidere, at: ”Med Henblik paa Statens Udgifter til Kontrol med Luftfarten vil det formentlig være naturligt, at der paalægges Luftfarten Bidrag til Dækning af de ommeldte Udgifter gennem Afgifter for offentlige Forretninger i Medfør af Forslagets Bestemmelser”.

34. Størrelsen af betalingen for Luftfartstilsynets ydelser er fastlagt i et gebyrreglement, som udfærdiges på grundlag af indstilling fra et gebyrudvalg. Gebyrudvalget blev nedsat i 1988 af ministeren for offentlige arbejder. Baggrunden for nedsættelsen af udvalget var en række klager til ministeren over forhøjede gebyrsatser i forbindelse med et nyt gebyrreglement for 1987. Det blev gjort gældende i henvendelser til ministeren, at udførelsen af nogle af de foreskrevne forretninger måtte kunne forenkles og billigøres. Ministeren besluttede, jf. ministerens brev af 12. juli 1987 til SLV, på denne baggrund, ”at nedsætte et udvalg med henblik på et samarbejde mellem luftfartsvæsenet og de interesserede brugerkredse om fastsættelsen af reviderede gebyrsatser pr. 1. januar 1988”.

Gebyrudvalget har fortsat sit arbejde siden nedsættelsen i 1988. SLV har oplyst, at der hverken findes kommissorium eller vedtægter for gebyrudvalget, og at gebyrudvalget ikke er tillagt nogen formel kompetence. Gebyrudvalget har dermed status af rådgivende udvalg, men SLV søger at opnå konsensus i udvalget i forbindelse med den årlige fastsættelse af gebyrer.

Gebyrudvalget afholder sædvanligvis møde 2 gange årligt, hvor fastsættelsen af det kommende års gebyrer drøftes.

IV. SLV's hjemmel til at opkræve gebyrer eller formålsbestemte afgifter

35. I medfør af luftfartslovens § 148 har SLV hjemmel til at opkræve betaling for sine ydelser. Om § 148 giver hjemmel til at opkræve betalingen som gebyrer eller formålsbestemte afgifter fremstår mindre klart. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om SLV har hjemmel til at op-

kræve gebyrer eller formålsbestemte afgifter. SLV har anført, at hjemlen til at opkræve betaling for SLV's ydelser snarere giver mulighed for at opkræve formålsbestemte afgifter end gebyrer.

A. Definition af gebyrer og formålsbestemte afgifter

36. Offentlige myndigheder kan opkræve betaling hos brugerne i form af skattemæssige gebyrer og afgifter samt ikke-skattemæssige gebyrer og ikke-skattemæssige formålsbestemte afgifter.

37. I beretning nr. 5/91 om opkrævning af ikke-skattemæssige gebyrer og formålsbestemte afgifter definerede Rigsrevisionen begreberne gebyr og formålsbestemt afgift således:

- Ved en *formålsbestemt afgift* forstår Rigsrevisionen opkrævningen af et beløb, der skal gå til et særligt formål, eventuelt inden for den kreds som afgifterne er opkrævet hos.
- Ved et *gebyr* forstår Rigsrevisionen en betaling af et normalt mindre beløb for en enkeltstående ekspedition.

38. Rigsrevisionen konstaterede i beretning nr. 5/91 om opkrævning af gebyrer og formålsbestemte afgifter fra 1991, at uanset om begrebet afgift eller gebyr anvendes i en lovtekst, er det uden praktisk betydning for, om en institution har hjemmel til at opkræve gebyrer eller formålsbestemte afgifter. Principielt ens betalingsordninger benævnes på nogle områder afgifter og på andre gebyrer, ligesom betalingsordninger uden indholdsmæssig ændring kan skifte navn ved lovændringer.

39. I ØAV er definitionen af formålsbestemte afgifter i overensstemmelse med Rigsrevisionens definition. Definitionen af gebyrer er følgende: Gebyrer har generelt til formål at dække administrationsudgifterne ved den pågældende ordning.

40. Som eksempel på en formålsbestemt afgift kan nævnes opkrævning af betaling for lystfiskertegn og fritidsfiskertegn, som er fastlagt i fiskeriloven. I lovens § 61, stk.

1, er det bestemt, at midlerne fra lystfiskertegn og fiskeritegn skal anvendes til

1. fiskepleje, herunder udsætning af yngel og sættefisk samt foranstaltninger og forskning, der i øvrigt har betydning for reproduktion, vækst mv. af fiskebestandene, og
2. administration og information om fiskeplejen og om lystfisker- og fritidsfiskerordningerne.

I stk. 2 er det bestemt, at midlerne desuden kan anvendes til kontrol med overholdelsen af reglerne for lyst- og fritidsfiskertegn.

Ud over et overslag over omkostningerne til administrationen ved udstedelsen af tegnene skal det således fastlægges, hvor store midler der skal anvendes til de 3 nævnte formål, for at størrelsen på et lystfiskertegn og et fritidsfiskertegn kan beregnes.

Hvis der i loven ikke er angivet et formål, der som i fiskeriloven ligger ud over den ekspedition, der følger af myndighedshandlingen – udstedelse af fiskeritegn – vil betalingen for myndighedshandlingen være et gebyr. I sådanne tilfælde vil betalingens (gebyrets) størrelse skulle fastlægges alene på grundlag af de medgåede administrationsomkostninger, jf. herom i kap. V.

For myndigheden, der kræver betaling for sine ydelser, betyder forannævnte forskel på gebyrer og formålsbestemte afgifter, at myndigheden ved opkrævning i form af gebyrer kun må opkræve de medgåede administrationsomkostninger ved ydelsen og ved opkrævning i form af formålsbestemte afgifter må opkræve de medgåede administrationsomkostninger ved ydelsen og de medgåede omkostninger ved de formål, der er nævnt i loven.

B. Hjemmelskrav til at opkræve gebyrer og afgifter

41. Gebyrer og afgifter af skattemæssig karakter skal have direkte hjemmel i lov. Det følger af grundlovens § 43, at ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov. Dette indebærer, at beløb eller beregningsmåde skal fremgå af loven, og at der ifølge Finansministeriet er ”tale om et forbud mod, at lovgiver delegerer skattefastsættende myndighed til administrationen. Bestemmelsen indebærer,

at en bemyndigelse til en minister til at opkræve betaling af borgerne ikke kan udnyttes til at fastsætte betaling af skattemæssig karakter, dvs. betaling, der overstiger de omkostninger, der er forbundet med administrationen af det pågældende område". Delegationsforbudet udelukker ikke, at nærmere bestemmelser om opgørelse og opkrævning fastsættes i bekendtgørelse (med hjemmel i lov).

42. Gebyrer og formålsbestemte afgifter, der ikke er omfattet af grundlovens § 43, skal have hjemmel i lov eller i henhold til lov som følge af legalitetsprincippet (princippet om lovmæssig forvaltning.). Lovhjemlen er oftest formuleret som en bemyndigelse til ministeren eller anden forvaltningsmyndighed til at foretage opkrævningen, men den kan også have form af en bemyndigelse til ministeren til at lade en (underordnet) myndighed foretage opkrævningen. Af loven skal det fremgå, at provenuet skal anvendes til dækning af de modsvarende udgifter. Fremgår det ikke af loven, må bestemmelsen dog (normalt) fortolkes, så dette er underforstået, da det selvsagt har formodningen imod sig, at der er tilsigtet opkrævning af en skat i strid med grundlovens § 43. Medmindre andet udtrykkeligt fremgår af lovbestemmelsen, eller der i øvrigt i forarbejderne er holdepunkter herfor, må bemyndigelsen efter Rigsrevisionens opfattelse normalt fortolkes, så provenuet af gebyret eller den formålsbestemte afgift skal dække alle modsvarende udgifter.

For den formålsbestemte afgift gælder, at formålet skal angives i loven.

43. Hjemlen til at opkræve gebyrer eller afgifter af både skattemæssig og ikke-skattemæssig karakter kan også udgøres af en tekstanmærkning på finansloven, da finansloven ikke er trinlavere end andre love. Det sker enten ved, at ministeren bemyndiges til at opkræve (eller lade en underordnet myndighed opkræve) et gebyr eller en afgift, hvis størrelse eller beregningsmåde så fastsættes ved bekendtgørelse, eller ved at ministeren bemyndiges til at opkræve (eller lade opkræve) gebyret eller afgiften, der er fastsat i tekstanmærkningen.

Da finansloven kun har gyldighed for finansåret, er hjemlen til opkrævning tidsbegrænset. Ønskes bemyndigelsen opretholdt, må tekstanmærkningen gentages på næste års finanslov. Sker dette ikke, mangler der hjemmel.

C. Offentliggørelse af gebyrer eller afgifter

44. Bemyndigelser i lov til at opkræve gebyrer eller afgifter skal, da der er tale om normering af borgernes retsstilling, udnyttes ved udstedelse af bekendtgørelser, der kundgøres i Lovtidende eller på anden måde. Kundgørelse på anden måde end ved optagelse i Lovtidende kræver, at det af kgl. anordning udstedt med hjemmel i lovtidendeloven fremgår, at kundgørelse ikke skal ske i Lovtidende, men på anden måde, som fremgår af anordningen. Cirkulæreformen kan ikke anvendes.

D. SLV's opkrævning af betaling fra brugerne og hjemlen hertil

45. Ifølge SLV giver § 148 i luftfartsloven hjemmel til at opkræve formålsbestemte afgifter. SLV har anført, at der sandsynligvis kan anlægges en tolkning, som både understøtter, at der er tale om gebyrer og formålsbestemte afgifter. SLV har endvidere anført, at der hersker begrebsforvirring, hvad angår gebyrer og formålsbestemte afgifter.

46. SLV har hidtil administreret betalingen for sine ydelser, så indtægterne inden for hvert af Luftfartstilsynets 8 gebyrbelagte hovedområder samlet set er søgt fastsat, så de svarer til omkostningerne. SLV finder, at: ”Hvis man tager som udgangspunkt, at det enkelte gebyr inden for et hovedområde er en måde at få fordelt betalingen for hovedområdets samlede omkostninger til en brugerkreds på en måde som tilnærmelsesvis modsvarer deres brug af hovedområdet, vil man ganske givet kunne argumentere for at der er tale om formålsbestemte afgifter, således som de er defineret i Rigsrevisionens beretning fra 1991”.

Det er derfor SLV's opfattelse, at den hidtidige administration af de brugerfinansierede indtægter er foregået ud fra principperne vedrørende administration af formålsbestemte afgifter frem for principperne om gebyrer.

47. Rigsrevisionen er enig med SLV i, at der i luftfartslovens § 148 er hjemmel til at opkræve betaling for SLV's ydelser.

Rigsrevisionen er dog ikke enig i, at der er hjemmel til at opkræve formålsbestemte afgifter, idet der i loven ikke

er angivet et særligt formål, der ligger ud over myndighedshandlingen, og som provenuet af betalingen skal gå til.

Hertil kommer, at SLV's ydelser må karakteriseres som myndighedshandlinger, at betalingen for SLV's ydelser udelukkende dækker administrationsomkostningerne ved ydelserne, samt at det tidligere Ministeriet for offentlige arbejder i forbindelse med nedsættelsen af gebyrudvalget formulerede følgende: "Udgangspunktet for dette udvalgsarbejde skal være, at samtlige udgifter ved luftfartsvæsenets udførelse af de foreskrevne forretninger incl. den relevante andel af luftfartsvæsenets generalomkostninger skal afholdes af brugerne – normalt ved betaling af gebyrer, der dækker omkostningerne ved den pågældende type af forretning, men i nogle tilfælde helt eller delvis "efter regning"". De 3 nævnte karakteristika svarer alle til, at der er tale om gebyrer.

Rigsrevisionen finder derfor, at SLV's hjemmel til at opkræve betaling fra brugerne er en hjemmel til at opkræve gebyrer.

E. SLV's offentliggørelse af gebyrer

48. Det fremgår af anordning nr. 811 af 19. november 1998, at SLV er fritaget fra at offentliggøre sine forskrifter i Lovtidende. I stedet udfærdiges forskrifter udstedt af SLV som Bestemmelser for Civil Luftfart (BL), jf. bekendtgørelse nr. 810 af 19. november 1998, § 3. Bestemmelser for Civil Luftfart offentliggøres i Meddelelser fra Luftfartsvæsenet og i Aeronautical Information Circulars (henholdsvis MFL og AIC). SLV's gebyrreglement offentliggøres ligeledes i MFL.

49. Undersøgelsen har vist, at kundgørelsen af SLV's gebyrstørrelser i form af gebyrreglementet sker i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at SLV har hjemmel til at opkræve betaling for sine ydelser i henhold til luftfartslovens § 148.

Undersøgelsen har også vist, at der i loven ikke er angivet et særligt formål, som provenuet skal gå til.

Rigsrevisionen finder derfor ikke, at betalingen for SLV's ydelser kan karakteriseres som formålsbestemte afgifter.

Undersøgelsen har endvidere vist, at SLV's ydelser består i myndighedshandlinger, at betalingen for SLV's ydelser udelukkende dækker administrationsomkostningerne ved ydelserne, samt at det tidligere Ministeriet for offentlige arbejder har meddelt SLV, at den relevante andel af luftfartsvæsenets generalomkostninger skal afholdes af brugerne – normalt ved betaling af gebyrer, der dækker omkostningerne ved den pågældende type af forretning, men i nogle tilfælde helt eller delvis efter regning.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at SLV's hjemmel til at opkræve betaling hos brugerne er en hjemmel til at opkræve gebyrer, hvilket indebærer, at SLV alene skal opkræve de medgåede administrationsomkostninger ved de udførte myndighedshandlinger.

V. SLV's gebyrberegning

50. Formålet med dette kapitel er at redegøre for SLV's gebyrberegning og vurdere, om beregningen sker i overensstemmelse med reglerne for gebyrfastsættelse i Budgetvejledning 1996, som har været gældende i undersøgelsesperioden, og i overensstemmelse med vejledningen om priskalkulation i ØAV. Gebyrreglement 2001 og det underliggende gebyrbudget 2001 er grundlaget for Rigsrevisionens redegørelse og vurderinger.

A. Omkostningsfordeling

51. SLV skal dække de omkostninger, der er forbundet med de gebyrbelagte ydelser ved hjælp af gebyrindtægter.

SLV har i forbindelse med beregningen af gebyrindtægter og gebyromkostninger opdelt de gebyrbelagte ydelser i såkaldte gebyrområder. Et gebyrområde omfatter en række ydelser af samme type, fx certifikater. Der er 8 gebyrområder – Luftfartøjsregistret, Certifikater, Luftfartsskoler, Luftdygtighedsbeviser, Værkstedsautorisationer, Flyvepladser mv., Erhvervsmæssig flyvning samt Privatflyvning. Gebyrreglementet er opdelt efter disse hovedområder. Et gebyrområde dækkes typisk af et kontor, dog med enkelte undtagelser.

I gebyrreglement 2001 er der anført 248 forskellige gebyrtyper. En gebyrtype omfatter fx udstedelse af et certifikat til flyveleder (jf. gebyrreglement 2001, afsnit 4.1, A8)

eller fx tilladelse til landbrugsflyvning (jf. gebyrreglement 2001, afsnit 9.1, B2).

52. SLV har oplyst, at budgetteringen af omkostningerne og indtægterne er baseret på de seneste historiske regnskabstal og på den forventede udvikling i aktiviteterne på gebyrområderne. Dvs. at aktivitetsniveauet på de enkelte gebyrområder ikke kendes præcist, når gebyrreglementet udstedes.

Omkostningerne udgøres dels af de direkte omkostninger (primært tidsforbrug og deraf følgende lønudgifter) til drift af kontorenes gebyrbelagte ydelser, dels af de indirekte omkostninger i form af overheadomkostninger ved Luftfartstilsynet og vedrørende hele SLV (Fælles Centrale Administrationsomkostninger) herunder forrentning og afskrivning vedrørende edb-anlæg og udgifter vedrørende STK (Det Skandinaviske Tilsynskontor vedrørende SAS).

Tabel 1 viser de samlede budgetterede omkostninger i forbindelse med gebyrbelagte ydelser i 2001 i mio. kr. samt den relative fordeling på omkostningstype.

Tabel 1. De samlede budgetterede omkostninger i forbindelse med gebyrbelagte ydelser i 2001 samt den relative fordeling

	Mio. kr.	%
Direkte omkostninger.....	39,2	66
Overhead i Luftfartstilsynet.....	16,1	27
Overhead i SLV.....	1,9	3
Forrentning og afskrivning, edb.....	0,7	1
STK-udgifter.....	1,7	3
I alt.....	59,5	100

Det fremgår af tabel 1, at de direkte omkostninger udgør 66 % af de samlede omkostninger, at overheadomkostninger vedrørende Luftfartstilsynet udgør 27 % af de samlede omkostninger, at overheadomkostninger til SLV (Fælles Centrale Administrationsomkostninger) og omkostninger til drift af Det Skandinaviske Tilsynskontor hver udgør 3 % af de samlede omkostninger, samt at forrentning og afskrivning på edb udgør 1 % af de samlede omkostninger.

Direkte omkostninger

53. I gebyrbudget 2001 er de direkte omkostninger til udførelsen af henholdsvis det gebyrbelagte arbejde og normarbejde (ikke gebyrbelagt arbejde) fordelt på kontorer på baggrund af en fælles fordelingsnøgle. Fordelingsnøglen fastsætter den del af tidsforbruget, som kontorerne i gennemsnit kan tilskrive gebyrbelagt arbejde. Fordelingsnøglen er beregnet på grundlag af tid brugt på udførelse af gebyrbelagte ydelser i 1999. Af det totale tidsforbrug i 1999 blev 43 % anvendt på posten "Andet" (fravær mv.). Disse 43 % indgår ikke i fordelingsnøglen. Af det resterende tidsforbrug på 57 % blev 86,73 % (fælles fordelingsnøgle) anvendt på gebyrbelagte ydelser, og de øvrige 13,27 % blev anvendt på normarbejde.

I gennemsnit har kontorerne (gebyrområderne) anvendt 86,73 % af tidsforbruget på gebyrbelagte ydelser. Dette gennemsnit dækker imidlertid over, at nogle kontorer har anvendt en større del af tidsforbruget på gebyrbelagte ydelser og et enkelt kontor mindre end 86,73 %.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvilken betydning dette har haft for fordelingen af de direkte omkostninger på kontorerne (gebyrområderne). Resultatet af undersøgelsen er anført i **tabel 2**.

Tabel 2. Fordeling af kontorenes (gebyrområdenes) direkte omkostninger

Kontor	1	2	3	4	5	6
	Direkte omkostninger	Gennemsnitlige gebyromkostninger	Faktisk gebyrandel	Faktiske gebyromkostninger	2÷4	5 i % af 2
	----- 1.000 kr. -----		%	----- 1.000 kr. -----		
Flyveplads ekskl. kontrolflyvning	7.741	6.714	84,5	6.539	175	2,6
Kontrollflyvning	7.050	6.114	99,3	7.001	÷887	÷14,5
Certifikat	11.927	10.344	87,8	10.473	÷129	÷1,2
Luftdygtighed	11.345	9.840	91,1	10.335	÷495	÷5,0
Operativt	5.391	4.676	90,1	4.858	÷182	÷3,9
Norm – Luftfartøjsregistret.....	714	619	100,0	714	÷95	÷15,3
Norm – Security	1.038	900	70,3	730	170	18,9

I tabel 2 er fordelingen af de enkelte kontorens direkte omkostninger i forbindelse med gebyrbelagte ydelser og kontorenes gebyrandele anført. Kolonne 1 viser de samlede

direkte omkostninger på kontorerne (gebyrområderne), dvs. til såvel gebyrbelagt arbejde som normarbejde. Kolonne 2 angiver gebyromkostningerne beregnet ved at tage 86,73 % af de direkte omkostninger i kolonne 1, svarende til den metode SLV har anvendt i forbindelse med gebyrreglement 2001.

Kolonne 3 angiver den faktiske gebyrandel beregnet på baggrund af registreret gebyrarbejde på de enkelte kontorer. Det fremgår af tabel 2, at den faktiske gebyrandel varierer mellem 71 % og 100 %. Af kolonne 5 fremgår det, at en fordeling af de direkte omkostninger på kontorer på baggrund af den faktiske gebyrandel ville have forøget fx kontrolflyvnings gebyromkostninger med 887.000 kr., svarende til en stigning på 14,5 %. Securityområdets faktiske gebyromkostninger ville være 170.000 kr. lavere end de anførte i gebyrbudget 2001, svarende til en forskel på 18,9 %.

Samlet viser tabel 2, at der, bortset fra certifikatkontoret, vil være væsentlige ændringer i gebyromkostningerne for det enkelte kontor (gebyrområder), hvis de beregnes med den faktiske gebyrandel. Såfremt de faktiske gebyromkostninger var blevet anvendt i gebyrbudgettet, ville det have betydet, at de gennemsnitlige priser i flyvepladskontoret (ekskl. kontrolflyvning) og normkontoret (security) burde være blevet lavere end de gebyrstørrelser, der fremgår af gebyrreglementet, mens de gennemsnitlige gebyrstørrelser i de øvrige kontorer burde være blevet større.

SLV har oplyst, at den manglende differentiering af gebyrandelen i gebyrbudget 2001 skyldes gebyrudvalgets ønske om en enkel fordelingsmetode.

54. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SLV's valg af fordelingsmetode for de direkte omkostninger indebærer, at omkostningerne ikke fordeles i overensstemmelse med tidsregistreringen. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende, da de enkelte kontorers (gebyrområders) omkostninger påvirkes væsentligt heraf.

Det fremgår af Trafikministeriets høringssvar, at der fra gebyrreglement 2002 vil ske en sådan differentiering af gebyrandelene.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Indirekte omkostninger

55. SLV har vedrørende de indirekte omkostninger oplyst, at definitionen på SLV-FCA (Fælles Centrale Administrationsomkostninger) er sket med udgangspunkt i ØAV's vejledninger.

SLV har endvidere oplyst, at fordelingen af Fælles Centrale Administrationsomkostninger mellem Luftfartstilsynet og Flyvesikringstjenesten frem til udskillelsen af sidstnævnte har været skønsmæssigt opgjort, og at Luftfartstilsynet ikke blev belastet svarende til det faktiske forbrug.

Det fremgår af referatet fra mødet i gebyrudvalget den 31. oktober 2000, at SLV har skønnet, at Luftfartstilsynets reelle andel af Fælles Centrale Administrationsomkostninger udgør ca. 14 mio. kr. I gebyrbudget 2001 er der imidlertid til sammenligning kun medtaget en samlet SLV-Fælles Centrale Administrationsomkostninger på 2,6 mio. kr.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at fordelingen af Fælles Centrale Administrationsomkostninger mellem Luftfartstilsynet og Flyvesikringstjenesten frem til udskillelsen af sidstnævnte har været skønsmæssigt opgjort, hvorved Luftfartstilsynet blev belastet med ca. 11 mio. kr. for lidt i Fælles Centrale Administrationsomkostninger.

SLV har oplyst, at der fremover vil ske en korrekt fordeling af de Fælles Centrale Administrationsomkostninger.

Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

56. Forrentning og afskrivning på Luftfartstilsynets edb-anlæg udgjorde i 1999 0,686 mio. kr. SLV har oplyst, at forrentning og afskrivning følger anvisningerne i ØAV.

Luftfartstilsynets overheadomkostninger (T-overhead) vedrører det tidsforbrug, som chefen for Luftfartstilsynet samt medarbejdere i sekretariat, analysekontor og normkontor har registreret som gebyrarbejde. T-overhead er i gebyrbudget 2001 skønnet til i alt 16,07 mio. kr.

De indirekte omkostninger fordeles på kontorerne i henhold til kontorerens samlede tidsforbrug på gebyrarbejde i 1999.

Denne fremgangsmåde finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

57. Udgifter til STK (Det Skandinaviske Tilsynskontor) vedrører tilsyn med SAS. Tilsynet udføres primært af certifikatkontoret, luftdygtighedskontoret og operativt kontor.

Selskabets belastning af de øvrige gebyrområder er derfor relativt beskedent.

De skønnede udgifter i 2001 for driften af Det Skandinaviske Tilsynskontor udgør 1,69 mio. kr.

58. Undersøgelsen har vist, at SLV i overensstemmelse med ØAV's anvisninger medtog de relevante omkostningstyper i forbindelse med gebyrfastsættelsen for 2001.

Undersøgelsen har vist, at skønnet over SLV-Fælles Centrale Administrationsomkostninger har været for lavt frem til udskillelsen af Flyvesikringstjenesten. Gebyrerne har således hidtil i gennemsnit været prissat for lavt.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SLV fremover vil anvende en korrekt fordeling af de Fælles Centrale Administrationsomkostninger.

B. Gebyrberegning

59. På baggrund af de budgetterede direkte og indirekte omkostninger fordelt på kontorer (gebyrområder) og de budgetterede gebyrindtægter for de enkelte kontorer beregnes en balance for hvert kontor. Hertil lægges det akkumulerede regnskabstal fra forrige år, og den forventede balance ultimo 2001 kan beregnes.

60. I **tabel 3** er kontorernes (gebyrområdernes) regnskabsmæssige balance fra gebyrregnskaberne anført for perioden 1998-2000.

Tabel 3. Kontorernes regnskabsmæssige balance 1998-2000 (løbende priser)

Kontor	1998	1999	2000	1998-2000	% af indtægter i 2000
	Balance, regnskab			Akkumuleret balance	
	----- 1.000 kr. -----				
Flyveplads ¹⁾	747	3.359	÷1.612	2.494	16
Certifikat	÷579	479	420	320	2
Luftdygtighed	2.125	150	÷255	2.020	11
Operativt	÷768	÷475	÷2.697	÷3.940	÷86
Norm	÷534	÷613	÷182	÷1.329	÷63
Luftfartøjsregistret	143	380	236	759	62
Security	÷136	÷280	÷848	÷1.264	÷267
I alt	996	3.001	÷4.938	÷940	÷2
¹⁾ Inkl. kontrolflyvning.					
Kilde: Gebyrregnskab 1998-2000.					

Det fremgår af tabel 3, at der i alt for hele Luftfartstilsynet har været balance i perioden 1998-2000, idet den akkumulerede balance udgør knap ÷2 % af indtægterne i 2000. De enkelte kontorer (gebyrområder) har derimod ikke balanceret i perioden 1998-2000, idet der fx i alle år har været overskud på luftfartøjsregistret, hvorimod operativt kontor og security har haft underskud. Den akkumulerede balance for de enkelte kontorer (gebyrområder) viser, at de på nær certifikatkontoret ikke har balanceret individuelt i perioden 1998-2000. Der har været stor forskel på graden af ubalance, idet fx operativt kontors akkumulerede balance udgjorde ÷86 % af indtægten i 2000, hvorimod luftdygtighedskontorets udgjorde 11 %.

61. I 1999 besluttede gebyrudvalget – en beslutning, som SLV accepterede – at gebyrområderne ikke længere skulle balancere. I 1999 blev forordet til gebyrreglementet derfor ændret til ”gebyrudvalget har haft som målsætning at de enkelte områder (registrering, certifikater, luftdygtighed, flyvepladser mv., samt selskaber) gebyrmæssigt skal hvile i sig selv. Af hensyn til en stabil – eller ensartet – prisudvikling er dette ikke altid muligt på kort sigt. I sådanne tilfælde vurderes gebyrområder, der hovedsagelig berører den samme brugergruppe, under et, fx luftfartsselskaber”.

Undersøgelsen har vist, at ændringen i 1999 af gebyrreglementet ikke var i overensstemmelse med de gældende statslige regler på området, hvorefter der krævedes fuld dækning for de omkostninger, der er forbundet med det pågældende afgifts- eller gebyrområde, jf. Budgetvejledning 1996, pkt. 20.1.10.

Rigsrevisionen finder, at SLV fremover bør fastsætte størrelsen på gebyrerne, så der tilstræbes en balance over en 4-årig periode på de enkelte gebyrområder, jf. Budgetvejledning 2001.

62. SLV udarbejdede i virksomhedsregnskabet 2000 (VR2000) en resultatopgørelse for det samlede gebyrområde. Det fremgår af VR2000, at årets resultat akkumuleret for perioden 1998-2000 var et underskud på ca. 2,6 mio. kr., svarende til knap 5 % af indtægterne i 2000.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det akkumulerede underskud dog af en sådan størrelse, at SLV's 3-årige balanceprincip må siges at være opfyldt. Det akkumulerede

underskud for det samlede gebyrområde giver ikke Rigsrevisionen anledning til bemærkninger.

63. SLV udarbejdede på baggrund af den forventede ultimobalance for 2001 forskellige forslag til relative gebyrstigninger til brug for drøftelser i gebyrudvalget. Der blev opnået enighed om, at priserne i gebyrreglement 2001 skulle stige med 2,5 %. Dog blev kontrolflyvning og luftdygtighedskontoret friholdt for prisstigninger i 2001.

64. SLV har om fastsættelsen af størrelsen af de enkelte gebyrtyper på de 8 gebyrområder oplyst, at de fra og med 1989 er fastsat ved, at gebyrerne på baggrund af den oprindelige prisfastsættelse i 1988, som formentlig var baseret på et skøn, hvert år er tillagt en procentvis stigning. Kontorets (gebyrområdets) eventuelle prisstigninger rammer alle gebyrtyper under kontoret ensartet.

SLV har ikke foretaget efterkalkulation af gebyrtypernes størrelse for at fastslå, om de modsvarer omkostningerne, jf. kalkulationsprincipperne, og om de i benægtende fald skulle justeres. Der er dog efter drøftelser i gebyrudvalget sket enkelte justeringer for udvalgte gebyrtyper. Fx blev gebyret for EU-licens for erhvervsmæssig lufttransportvirksomhed nedsat med 25 % i 1998 for mindre luftfartøjer (under 10 MTOM) og forhøjet med 25 % for større luftfartøjer (over 10 MTOM). Andre justeringer er sket på baggrund af ændrede vurderinger af arbejdsbyrden mellem det gebyrbelagte og ikke gebyrbelagte område.

65. Som følge af den manglende efterkalkulation af gebyrtyper og den dermed manglende individuelle fordeling af omkostninger har det ikke været muligt for Rigsrevisionen at efterregne, om størrelsen af betalingen på hver gebyrtype har svaret til de medgåede omkostninger. Det kan derfor ikke afgøres, om den enkelte gebyrtype er prissat for højt eller lavt.

66. SLV har oplyst, at det ikke er SLV's aktiviteter eller den arbejdsbyrde, der ligger bag gebyret, der danner basis for skønnet over gebyrets størrelse, men derimod brugerens nytteværdi af ydelsen.

SLV har endvidere oplyst, at der i forbindelse med oprettelse af nye gebyrtyper ikke er foretaget kalkuler for

hver enkelt gebyrtype, idet størrelsen er fastsat under hensyntagen til eksisterende lignende gebyrtyper under samme område.

SLV har desuden oplyst, at der finder krydssubsidiering sted, hvor de små selskaber betaler mindre end de medgåede omkostninger ved ydelsen som følge af, at de store selskaber har accepteret, at der tages hensyn til betalingsevne.

67. Rigsrevisionen må konstatere, at SLV ikke efterlever anvisningerne i ØAV's vejledning om priskalkulation, pkt. 2, hvor det fremgår, at "omkostningsberegningen/prisfastsættelsen skal bygge på en beregning af omkostningerne ved at producere og sælge den enkelte ydelse. Producerer virksomheden flere ydelser eller produkter, skal omkostningsberegningen foretages for hver enkelt af disse produkter."

Finansministeriet har vedrørende ØAV oplyst følgende: "Vejledningen om priskalkulation beskriver en generel metode for foretagelse af de beregninger, der skal danne grundlag for prisfastsættelse" og "Vejledningen er ikke bindende, og vejledningen medfører ikke i sig selv nogen forpligtigelse til at foretage opdeling af ydelser, der kan opdeles i enkelttydelser."

Rigsrevisionen er enig i, at ØAV ikke er bindende. Det er dog samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at det er overordentligt hensigtsmæssigt at følge vejledningen om priskalkulation, fordi institutionen ved at følge vejledningen sikrer sig overensstemmelse med grundlovens § 43, som indebærer en begrænsning i adgangen til administrativ fastlæggelse af gebyrer, idet gebyrets størrelse ikke kan overstige omkostningerne ved administration af den heraf følgende offentlige virksomhed.

Endvidere er det Rigsrevisionens opfattelse, at SLV ved at følge ØAV's vejledning ved fastsættelsen af betalingen for den enkelte gebyrtype vil leve op til instruksen i brev af 12. juli 1987 fra Ministeriet for offentlige arbejder til SLV, jf. pkt. 17, om at "samtlige udgifter ved luftfartsvæsenets udførelse af de foreskrevne forretninger inkl. den relevante andel af luftfartsvæsenets generalomkostninger skal afholdes af brugerne – normalt ved betaling af gebyrer, der dækker omkostningerne ved den pågældende type forretning, men i nogle tilfælde helt eller delvis efter regning."

Rigsrevisionen finder det derfor ikke tilfredsstillende, at hverken fastsættelsen af størrelsen af nye gebyrtyper eller forhøjelse af eksisterende gebyrtyper (ved de årlige reguleringer) sker ved beregning af den enkelte gebyrtype, men bl.a. under hensyntagen til brugernes nytteværdi af aktiviteten.

68. Når en offentlig myndighed udbyder ydelser til brugere, bør myndigheden efter Rigsrevisionens opfattelse i videst muligt omfang tage hensyn til brugernes ønsker og behov ved afgræsning, opdeling etc. af ydelserne.

Rigsrevisionen har ikke søgt at vurdere, om afgrænsningen af SLV's enkelte gebyrtyper er udtryk for en hensigtsmæssig opdeling af myndighedshandlingerne, således at denne opdeling imødekommer et brugerønske om kun at modtage den ønskede ydelse og ikke mere, jf. nærmere herom i kap. VII.

Finansministeriet har oplyst, at der ikke findes udtrykkeligt generelle regler vedrørende adgangen til at fastsætte gebyrer, der dækker flere myndighedshandlinger, hvor der kan beregnes individuelle omkostninger for den enkelte myndighedshandling. Finansministeriet har tillige oplyst, at det ikke i alle tilfælde vil være i strid med gældende regler at lade et gebyr omfatte flere af disse myndighedshandlinger, selv om det er muligt at beregne individuelle omkostninger for den enkelte myndighedshandling. Finansministeriet har dog oplyst, at afgørende for, om opdelingen bør eller skal ske i første række, må være hensigtsmæssigheden heraf set i lyset af ordningens formål.

I det foreliggende tilfælde med SLV's gebyrer er det Rigsrevisionens opfattelse, at det er hensigtsmæssigt ud fra et brugerønske, at SLV foretager en sådan opdeling i det omfang, det kan lade sig gøre. Brugerønsket harmonerer efter Rigsrevisionens opfattelse med luftfartslovens § 148, stk. 2, hvoraf det fremgår, at ministeren kan bestemme, at de omkostninger, der er forbundet med udførelsen af de omhandlede forretninger, skal betales af den, i hvis interesse forretningen udføres. Efter Rigsrevisionens opfattelse indikerer dette, at SLV's gebyrbelagte myndighedshandlinger/ydelser bør være opdelt efter, hvad brugerne har interesse i at modtage og reelt benytter sig af. Hertil kommer, at det efter Rigsrevisionens opfattelse må anses for mest rimeligt, at gebyradministrationen er tilrettelagt

efter brugernes ønsker, da SLV er en brugerfinansieret monopolvirksomhed. Brugerhensynet må dog afvejes i forhold til loves formål om kontrol og sikkerhed og i forhold til de eventuelt øgede administrative omkostninger.

69. Rigsrevisionen skal bemærke, at i det omfang kryds-subsidiering finder sted, er dette i strid med kalkulationsprincipperne, uanset at det, som anført af SLV, er udtryk for et solidaritetsprincip mellem store og små selskaber.

Dette solidaritetsprincip er endvidere i strid med udtalelsen i EF-Domstolens præjudicielle afgørelse i sag C-206/99 SONAE, hvor en medlemsstat, der i forbindelse med en kapitaltilførsel opkræver et gebyr som modydelse for en udført tjenesteydelse (myndighedshandling), ikke – uden at gebyret mister karakter af vederlag – kan indføre et element af solidaritet ved for samme tjenesteydelse at indføre et højere gebyr for selskaber med en stor selskabskapital end for selskaber med en mindre selskabskapital, medmindre denne forskel i gebyrernes størrelse har sammenhæng med omkostningerne.

Af Trafikministeriets høringssvar fremgik det, at SLV vil tage Rigsrevisionens konklusion til efterretning og vurdere konsekvenserne heraf i forbindelse med udarbejdelsen af gebyrbudgettet for 2003.

Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

C. Tidsregistreringssystem

70. SLV indførte i 1999 et nyt tidsregistreringssystem med det formål at kunne registrere og dermed dokumentere fordelingen mellem tidsforbruget anvendt på gebyrbelagte ydelser og normarbejde.

SLV har oplyst, at der kan foretages opgørelser af tidsforbrug på kontorniveau, men at det ikke er muligt at foretage opgørelser på et mere detaljeret niveau, da systemet ikke er designet til, at der registreres på gebyrtype. De medgåede omkostninger pr. gebyrtype kan dermed ikke opgøres på baggrund af registreringer i det nuværende tidsregistreringssystem.

71. Som et enkeltstående eksempel på en mere detaljeret tidsregistrering kan det nævnes, at Trafikministeriet i forbindelse med behandling af en klagesag besluttede, at SLV i en periode på 2 år – 1999 og 2000 – skulle registre-

re ressourceforbruget i forbindelse med administration af EU-licenser fordelt på selskaber ved hjælp af manuelle optegnelser.

72. Resultatet af denne tidsregistrering viste for 1999, at der blev registreret 290,25 timer på EU-licenser. De 290,25 timer var fordelt på 2 gebyrtyper, idet EU-licenser er opdelt i en lille og i en stor EU-licens, hvor tidsforbruget på små EU-licenser udgjorde 38,8 % af det totale tidsforbrug, og tidsforbruget på store EU-licenser udgjorde 61,2 %.

I 2000 blev der registreret 424,75 timer på EU-licenser, hvilket var en stigning på 46 % i forhold til 1999. Fordelingen mellem selskaber med lille EU-licens henholdsvis stor EU-licens var ændret til 18,7 % henholdsvis 81,3 %, dvs. et væsentligt fald for de små licenser. Der var også i absolutte tal anvendt mindre tid på små licenser i 2000 end i 1999, da der blev anvendt 33,5 færre timer i 2000. De færre timer i 2000 kan tilskrives, at der i 1999 blev anvendt 39,75 timer på nyudstedelser mod 0,5 timer i 2000.

Både i 1999 og 2000 var der stor variation inden for gruppen af selskaber med lille henholdsvis stor licens. Fx blev der i 1999 anvendt mellem 1 og 26 timer til administration af en stor licens (ekskl. tid anvendt på nyudstedelser) og tilsvarende mellem 0,75 og 17,75 timer på en lille licens.

Efter Rigsrevisionens opfattelse viser disse eksempler, at der for de 2 gebyrtyper kan ske væsentlige ændringer i tidsforbruget fra år til år, samt at der kan være stor variation i tidsforbruget inden for gruppen af selskaber med henholdsvis lille eller stor licens. Dette tilsiger efter Rigsrevisionens opfattelse, at SLV bør efterkalkulere gebyrtyperne jævnlige og eventuelt overveje at fastsætte gebyrerne efter regning.

73. SLV har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at en detaljeret tidsregistrering på gebyrer vil være for tidskrævende og kræve for meget administration til, at SLV har ønsket at foretage sådanne opgørelser.

SLV har mere specifikt, som det fremgår af pkt. 12 i rigsrevisors notat af 29. november 2000 om Statens Luftfartsvæsens gebyrpolitik, anført, at ”gebyrer for tilsynsforretninger, der foretages med en vis hyppighed og ikke afhænger af den enkelte ansøger eller forhold hos ansøgeren,

men kan karakteriseres som værende en standardvare, kan og bør ikke vise andet end de gennemsnitlige omkostninger”.

74. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det kan være forbundet med merarbejde at foretage en nøjagtig registrering af ressourceforbruget på de enkelte aktiviteter. Der må derfor foretages en afvejning mellem behovet for en præcis registrering og det eventuelle merarbejde, der kan give sig udtryk i yderligere omkostninger.

Som et led i denne afvejning finder Rigsrevisionen, at SLV bør overveje at foretage en vurdering af, om omkostningsforholdene (primært tidsforbrug) vedrørende den enkelte gebyrtype er stabile. I bekræftende fald kan omkostningskalkulationen, jf. A.6 i Vejledning om priskalkulation, genanvendes i de følgende perioder (år).

Fx formodes certifikatkontorets udstedelse af certifikater at være standardiseret og omkostningsforholdene stabile. I 2000 opkrævede kontoret 14.956 gebyrer fordelt på 54 forskellige gebyrtyper, jf. kap. 4 i gebyrreglementet. De 14.956 gebyrer udgjorde ca. 86 % af de i alt ca. 17.000 opkrævede gebyrer i 2000. De resterende opkrævede gebyrer i 2000 var ujævnt fordelt på de respektive kapitler i gebyrreglementet, fx blev der kun opkrævet ét gebyr på baggrund af kap. 10, men 1.356 på baggrund af kap. 6.

For øvrige gebyrtyper, hvor omkostningsforholdene ikke er stabile, finder Rigsrevisionen, at SLV bør opgøre ressourcetrækket jævnlige og foretage efterkalkulation, og eventuelt i tilfælde, hvor ydelsen varierer meget fra gang til gang, fastsætte gebyret individuelt efter regning og ikke som en gennemsnitsbetragtning.

75. Trafikministeriet har i sit høringssvar oplyst, at SLV med virkning fra 2002 vil iværksætte registrering af tidsforbruget forbundet med de enkelte gebyrtyper. Effekten heraf vil dog tidligst kunne vurderes i forbindelse med udarbejdelsen af gebyrbudget 2003.

Rigsrevisionen finder dette tiltag tilfredsstillende.

76. Trafikministeriet har i sit høringssvar oplyst, at ministeriet vil iværksætte en analyse af gebyrområdet med henblik på at sikre, at gebyrerne fastsættes i overensstemmelse med det givne regelsæt, herunder at de tilnærmelsesvist afspejler

de langsigtede gennemsnitsomkostninger på de enkelte gebyrtyper respektive gebyrområder. Det vil også blive vurderet, om antallet af gebyrer kan reduceres respektivt hensigtsmæssigt slås sammen i gebyrgrupper, samt overvejet, om der på det efterspørgselsbestemte område eller dele heraf kan ske en yderligere opdeling af ydelserne og betalingen herfor. Resultatet af dette arbejde forventes at kunne foreligge, så det kan danne udgangspunkt for fastsættelse af gebyrer for 2003.

Rigsrevisionen finder iværksættelsen af en analyse af gebyrområdet tilfredsstillende. Det er dog ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere konsekvenserne heraf for størrelsen af de enkelte gebyrtyper.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at SLV i overensstemmelse med Økonomi-Administrativ Vejlednings (ØAV) anvisninger medtog de relevante omkostningstyper i forbindelse med gebyrfastsættelsen for 2001. SLV har dog oplyst, at Luftfartstilsynet ikke blev belastet svarende til det faktiske forbrug af SLV-Fælles Centrale Administrationsomkostninger, hvorved der i gebyrbudget 2001 blev medtaget ca. 11 mio. kr. for lidt i SLV-Fælles Centrale Administrationsomkostninger.

Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Trafikministeriet har oplyst, at SLV fremover vil fordele SLV-Fælles Centrale Administrationsomkostninger korrekt. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

SLV har om fastsættelsen af størrelsen af de enkelte gebyrtyper på de 8 gebyrområder oplyst, at de fra og med 1989 er fastsat på baggrund af en prisfastsættelse fra 1988, som formentlig var baseret på et skøn. Gebyrerne er siden 1989 hvert år tillagt en procentvis stigning, som har ramt alle gebyrtyper under et gebyrområde ensartet. SLV har ikke foretaget efterkalkulation af gebyrtypernes størrelse for at sikre, at de modsvarer omkostningerne. Det kan derfor ikke afgøres, om den enkelte gebyrtype er prissat for højt eller lavt.

Rigsrevisionen må konstatere, at SLV ikke efterlever anvisningerne i ØAV's vejledning om priskalkulation, hvoraf det bl.a. fremgår, at "omkostningsberegningen/prisfastsættelsen skal bygge på en beregning af omkostningerne ved at producere og sælge den enkelte ydelse".

Undersøgelsen har vist, at SLV ikke foretager en detaljeret tidsregistrering på gebyrtype. De medgåede omkostninger pr. gebyrtype kan dermed ikke opgøres på baggrund af registreringer i det nuværende tidsregistreringssystem. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Trafikministeriet har oplyst, at SLV med virkning fra 2002 vil iværksætte registrering af tidsforbruget forbundet med de enkelte gebyrtyper, hvorved de medgåede omkostninger kan opgøres. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Undersøgelsen viste endvidere, at SLV i 1999 foretog en ændring af gebyrreglementet, der indebar, at SLV's 8 gebyrområder ikke længere skulle balancere.

Rigsrevisionen finder, at denne ændring ikke var i overensstemmelse med de statslige regler på området, og at SLV fremover bør fastsætte størrelsen på gebyrerne, så der tilstræbes en balance over en 4-årig periode på de enkelte gebyrområder, jf. Budgetvejledning 2001, idet overfinansiering på et gebyrområde ellers finansierer underskud på et andet område.

I den forbindelse er det Rigsrevisionens opfattelse, at omkostningskalkulationen kan genanvendes i de følgende perioder (år), såfremt omkostningsforholdene (primært tidsforbrug) vedrørende den enkelte gebyrtype er stabile. For øvrige gebyrtyper, hvor omkostningsforholdene ikke er stabile, finder Rigsrevisionen, at SLV bør opgøre ressource-trækket jævnlige og foretage efterkalkulation. Eventuelt bør SLV overveje at fastsætte gebyret efter regning og ikke som en gennemsnitsbetragtning i tilfælde, hvor tidsforbruget for ydelsen varierer meget fra gang til gang.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet vil iværksætte en analyse af gebyrområdet med henblik på at sikre, at gebyrerne fastsættes i overensstemmelse med det givne regelsæt, således at gebyrerne for 2003 vil være fastsat i overensstemmelse hermed. Det er dog ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere konsekvenserne heraf for størrelsen af de enkelte gebyrtyper.

VI. SLV's produktivitet og styringssystemer

A. Produktivitet

77. Rigsrevisionen har undersøgt SLV's produktivetsmålingssystem med henblik på at vurdere, om der er foretaget dækkende og korrekte målinger af produktivetsudviklingen i SLV, om produktivetsudviklingen har været positiv og dermed indikerer, at produktionen udføres omkostningsbevidst.

78. SLV har oplyst, at der har været foretaget produktivetsmålinger vedrørende Luftfartstilsynet fra starten af fristyringsforsøget i 1992. Disse produktivetsmålinger er

dog primært udarbejdet til brug for virksomhedsoversigten på finansloven. Til brug for produktivitetmålingerne udarbejdede SLV et særligt mål for tilsynsaktiviteten benævnt ”Den vægtede tilsynsforretning”. Målet blev udarbejdet med henblik på, at der kunne præsenteres et samlet aktivitetstal for tilsynsaktiviteterne, selv om aktiviteterne reelt var meget forskellige med hensyn til indhold og kapacitetsforbrug.

SLV har oplyst, at målet for aktiviteten, antal vægtede tilsynsforretninger, blev beregnet ved, at SLV optalte tiltrædelseskontroller og funktionstilsyn, og tillagde hver tilsynsform, fx tilsyn med nyoprettet luftfartsselskab, en vægt svarende til et skønnet ressourceforbrug. SLV valgte vægtene under hensyntagen til, at de enkelte kontoreres aktivitet skulle bidrage til det samlede produktivetsmål, samt at vægtene for aktiviteterne ikke måtte være meget forskellige. Derefter blev der beregnet et vægtet gennemsnit af henholdsvis tiltrædelseskontroller og funktionstilsyn.

SLV anvendte målet til at vise udviklingen i den totale produktivitet fra periode til periode, idet vægtene for de enkelte aktiviteter blev holdt konstant.

SLV har oplyst, at Luftfartstilsynet har løst en række andre opgaver, der ikke indgik i produktivetsmålingerne, bl.a. normarbejde, telefonisk rådgivning og internationalt samarbejde.

79. Da fristyrelsesperioden udløb i 1997, blev produktivetsberegningen justeret, idet der blev medtaget flere kontrolformer. Ressourceforbruget blev igen skønnet. SLV har vedrørende justeringen i 1997 oplyst, at det endnu en gang blev prioriteret, at spredningen mellem vægtene ikke blev så stor, at fx stor aktivitet inden for enkelte tilsynsforretninger med en høj vægt ville medføre et fortegnet billede af den reelle samlede udvikling i produktiviteten. Dvs. at der fortsat efter 1997 ikke er sikkerhed for, at vægtene dækker over det reelle ressourceforbrug.

80. Vægtene blev oprindeligt fastsat, så vægten 1 svarer til et funktionstilsyn i et luftfartsselskab. Vægtene lå mellem 0,01 og 2,00. Vægtene blev holdt fast i fristyrelsesperioden og bagefter i perioden fra 1997, så beregningerne kunne vise udviklingen så kontinuert som muligt.

Budgetteringen af produktivitetstallene på finansloven blev foretaget ved at fremskrive med en fast procentsats (2 %). For regnskabsåret blev de målte produktionstal angivet.

81. SLV havde i perioden 1996-1999 som mål, at prisudviklingen for gebyrerne skulle ligge under eller lig med P/L-stigningen. Dette mål blev nået i perioden, bortset fra i 1999.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at uanset at prisudviklingen har været mindre end P/L-stigningen, kan dette ikke isoleret tages som udtryk for en tilfredsstillende produktivitet i perioden. En sådan konstatering kræver kendskab til den optimale ressourceudnyttelse i Luftfartstilsynet.

82. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SLV's produktivetsmålinger primært er udarbejdet med henblik på anvendelse i finanslovens virksomhedsoversigt, samt at målingerne ikke indeholder samtlige aktiviteter vedrørende luftfartstilsyn.

Efter Rigsrevisionens opfattelse kan vægtene, der indgår i produktivetsmålingerne, og som ikke er baseret på et faktisk ressourceforbrug, men på et skønnet ressourceforbrug, ikke bruges til vurdering af de enkelte opgavers ressourceforbrug og dermed heller ikke anvendes i vurdering af udviklingen i produktiviteten for den enkelte opgave.

Rigsrevisionen finder det derfor ikke tilfredsstillende, at de målinger, som SLV foretager af produktivitet, ikke er egentlige produktivetsmålinger, der kan anvendes til at belyse endelige dokumentere, om SLV er omkostningsbevidst i sin produktion.

Rigsrevisionen finder, at SLV burde have tilrettelagt systemer til brug for produktivetsmålinger, der omfatter alle aktiviteter i SLV, baseret på et faktisk ressourceforbrug, og at SLV efter udskillelsen af Flyvesikringstjenesten i 2001 bør tilrettelægge sådanne systemer.

Trafikministeriet har i sit høringssvar oplyst, at der i forbindelse med indgåelse af en ny resultatkontrakt, der får virkning fra 2002, vil blive etableret et nyt system til produktivetsmåling.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SLV i forbindelse med indgåelse af en ny resultatkontrakt for 2002

vil etablere et nyt system til produktivitetmålinger, forudsat at systemet omfatter alle aktiviteter i SLV og er baseret på det faktiske ressourceforbrug.

Rigsrevisionen finder tillige, at Trafikministeriet i forbindelse med forhandlingerne om ny resultatkontrakt for SLV for 2002 bør sikre, at der inddrages krav til produktivitetens udviklingen i SLV som indikator for, at produktionen i SLV sker omkostningsbevidst.

B. Aktivitets- og kapacitetsstyring

83. Rigsrevisionen har undersøgt, om SLV har systemer til styring af tilsynsaktiviteten og styringen af personalekapaciteten. Sådanne styringsredskaber er efter Rigsrevisionens opfattelse en nødvendig forudsætning for, at en produktion kan tilrettelægges rationelt.

a. Aktivitetsstyring

Planlægning af tilsynsaktiviteter

84. SLV's tilsynsaktiviteter er planlagt med udgangspunkt i de internationale ICAO-aftaler om kontrolfrekvens, om kvalitet og indholdet af tilsyn samt et krav om, at der skal ydes service over for luftfartsindustrien. Planlægningen fremgår af SLV's årlige planlægningsdokumenter, fx kontrolplan 2001, hvor kontorenes tilsynsplaner er samlet i et overordnet skema.

SLV har oplyst, at aktivitetsplanerne er det primære styringsinstrument for kontorenes tilsynsarbejde.

85. SLV har vedrørende planlægningen af tilsynsfrekvens, herunder udvalg af tilsynsemnerne, oplyst, at planlægningen af tilsynene i stor udstrækning giver sig selv som følge af de internationale aftaler på området.

SLV kan, som følge af de internationale aftaler, ikke frit fastlægge antallet af tilsynsemner eller frit fastlægge, hvor ofte der skal foretages tilsyn.

86. Indholdet, og dermed omfanget af de enkelte tilsyn, er ligeledes fastlagt i internationale aftaler. SLV har oplyst, at tilsynsarbejdet er blevet udført efter SLV's interne tilsynshåndbog, der er udarbejdet på grundlag af de internationale aftaler. Håndbogen indeholder fx beskrivelser af,

hvilke elementer der skal indgå i de forskellige tiltrædelseskontroller og funktionstilsyn samt arbejdsskemaer.

SLV's interne auditør og repræsentanter fra ICAO, der ca. hvert andet år kommer på kontrolbesøg, kontrollerer, at SLV's tilsynsarbejde overholder standarderne i tilsynshåndbogen.

87. Endelig har SLV oplyst, at serviceforpligtigelsen over for luftfartsindustrien har betydet endnu en begrænsning i planlægningen, idet SLV som en service over for luftfartsindustrien prioriterer henvendelser om tiltrædelseskontroller – fx prioriteres en luftfartsvirksomheds ønsker om at tage et nyt fly i brug – før andre planlagt tilsyn, idet det er dyrt for en luftfartsvirksomhed at have et fly stående uden at kunne bruge det.

Styring og opfølgning

88. SLV har oplyst, at der løbende følges op på udviklingen i tilsynsaktiviteterne i interne styringsdokumenter i form af kvartalsindberetninger fra kontorerne til sekretariatet om antal foretagne tilsyn.

Aktivitetsoplysningerne opsummeres i 2 årlige estimationsrapporter og en årsrapport ved årets afslutning. Rapporterne indeholder data om aktiviteterne og forklaringer på afvigelser fra aktivitetsplanerne. Rapporterne er tilgået SLV's ledelse som fortløbende information om aktivitetsudviklingen i SLV.

Aktivitetsstyring via resultatkontrakt

89. SLV har for perioden 2000-2003 indgået resultatkontrakt med Trafikministeriet. På tilsynsområdet indeholder resultatkontrakten krav om antallet af henholdsvis tiltrædelseskontroller og funktionstilsyn. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med forhandlingerne om resultatkontrakten for perioden 2000-2003's mål vedrørende tilsyn udvalgte og fastsatte målene efter oplæg fra og i samarbejde med SLV.

I resultatkontrakten vedrørende 2000 indgår der mål for antallet af 10 forskellige funktionstilsyn, herunder tilsyn med privatflyvning, flyvepladser, flyveskoler, værksteder, luftfartøjer og luftfartsselskaber. Målene blev fastsat på grundlag af data for tidligere års aktivitetsniveau og på

grundlag af de internationale aftalers niveau for tilsynsfrekvenser. Mål vedrørende tilsyn med privatflyvning var et direkte krav fra ministeriet som følge af 2 ulykker på området i perioden før kontraktindgåelsen.

Ministeriet har oplyst, at opfølgningen på SLV's mål-opfyldelse er sket ved gennemgang af estimationsrapporterne og virksomhedsregnskaberne. Derudover indgår en del af målene i direktørkontrakterne i SLV, og ministeriet følger derfor op på mål-opfyldelsen i forbindelse med udbetaling af resultatløns til direktørerne.

Det fremgår af SLV's resultatkontrakt, at måltallene for antallet af tilsyn i perioden efter 2000 skulle justeres, så de var i overensstemmelse med den til enhver tid gældende tilsynsstrategi og ressourcesituation.

Ministeriet har oplyst, at der som følge af opdelingen af SLV i 2001 ikke er ændret på målene vedrørende tilsynsaktiviteten for 2001, idet hele resultatkontrakten vedrørende perioden 2000-2003 skal erstattes af 2 nye kontrakter for henholdsvis SLV og Flyvesikringstjenesten.

90. Undersøgelsen har vist, at SLV's system til styring af aktiviteterne er tilfredsstillende, idet der løbende foretages planlægning af aktiviteterne, at der sker registrering af produktionen, samt at der løbende sker rapportering og opfølgning på produktionen.

b. Kapacitetsstyring

Organisering, rekruttering og uddannelse af personale

91. Kontorernes antal af medarbejdere varierer fra 8 personer i operativt kontor til 20 personer i certifikatkontoret.

SLV har oplyst, at kontorerne, ud over ressourcer til tilsynsarbejde, anvender en del af ressourcerne til normarbejde. Andelen af normarbejde i kontorerne varierer både over tid og fra kontor til kontor. Fx er andelen høj, når der skal foretages revision af regelsættet på området. Internationalt samarbejde er ligeledes normarbejde.

Typisk er alle medarbejdere i større eller mindre grad i berøring med normarbejde. Ingen medarbejdere beskæftiger sig fuld tid med normarbejde.

SLV har vedrørende styringen af medarbejderne oplyst, at hver enkelt medarbejder som hovedregel har egen opgaveportefølje, som den pågældende har ansvaret for. Med-

arbejderne planlægger selv arbejdet udfra den overordnede aktivitetsplanlægning, og medarbejderne registrerer selv deres tidsforbrug.

En begrænset del af SLV's tilsyn foregår som papirarbejde i selve SLV – fx certifikatudstedelsen. En stor del af tilsynene foregår hos luftfartsvirksomhederne i form af fysisk kontrol af materiel, dokumenter etc. Tilsynsarbejdet foregår typisk ved, at én medarbejder fra SLV har foretaget tilsynet i luftfartsvirksomheden af det tekniske anlæg etc.

Afhængig af tilsynsformen sker tilsynet efter aftale med den kontrollerede. Dette har været tilfældet for tiltrædelseskontrol. Funktionstilsyn sker oftest anmeldt, men ved formodede problemer uanmeldt – fx i forbindelse med kontrol af ulovlig taxaflyvning.

92. SLV beskæftiger i de kontorer, der udfører det gebyrbelagte tilsynsarbejde, overvejende personale med uddannelsesmæssig baggrund som piloter fra militæret eller civil luftfart, luftfartskaptajner, flymekanikere og flyingeniører. Personalet med de nævnte former for uddannelsesmæssig baggrund er typisk blevet ansat efter en karriere i et luftfartsselskab og er derfor typisk i alderen fra 50 år og op. Medarbejderne er normalt ansat på kontrakt af 5-7 års varighed. Der er desuden ansat læger og etatsuddannet personale samt HK-personale.

Ifølge SLV betyder luftfartsbranchens teknologiske niveau, at SLV kun kan rekruttere medarbejdere, der allerede besidder en høj grad af kompetence inden for branchen. Der foregår således ikke grunduddannelse af medarbejderne, men en betydelig efteruddannelse. SLV's medarbejdere vedligeholder således deres kompetencer på højt niveau, fx ved at flyve forskellige flytyper, så certifikater vedligeholdes. SLV konkurrerer på flere personaleområder, fx pilotområdet, med luftfartsindustrien om medarbejderne.

SLV har oplyst, at det typisk har taget yderligere 1-2 år at efteruddanne en tilsynsmedarbejder med de forannævnte kvalifikationer til at kunne udføre selvstændige tilsyn efter IACO's og SLV's interne tilsynsforskrifter. HK-medarbejdere, der varetager det personrettede certifikatarbejde, tager typisk et år at efteruddanne. Denne medarbejdergruppe er også løbende blevet videreuddannet, når der er kommet nye forskrifter for certifikatudstedelsen.

SLV har desuden oplyst, at der lægges vægt på at fastholde medarbejderne, når de først er blevet oplært i de forskellige teknologier og de tilhørende internationale tilsynsregler. Dette skyldes dels, at der i de forholdsvis små kontorer ofte kun er én medarbejder, der har kendskab til et bestemt tilsynsområde, dels at SLV er meget sårbar over for personaleafgang, idet det kan tage op til et år at oplære en ny medarbejder i tilsynsstandarder og -regler.

Decentrale budgetter

93. SLV har oplyst, at kontorerne har decentrale budgetter for løn og andre omkostninger. Typisk er løn den største omkostning.

I forbindelse med budgetlægningen kender kontorerne i princippet det næste års aktivitetsniveau, der er fastlagt ifølge de internationale regler fra ICAO. Da omkostningerne i kontoret primært er løn, er omkostningerne til medarbejderne også kendt. Typisk har der ikke været store budgetvariationer fra år til år. Det indgår i kontorchefernes resultatkontrakter som et mål, at budgetterne overholdes.

Kontorerne modtager månedlige udskrifter fra regnskabssystemet, som kontorcheferne kan anvende til budgetopfølgningen. For en del af kontorerne er budgetopfølgningen vanskelig som følge af, at indtægtsudviklingen i et finansår kan være vanskelig at vurdere på grund af sæsonudsving, og fordi mange opgaver er markedsbestemte.

SLV's sekretariat indkalder hvert kvartal bidrag fra kontorerne om budgetoverholdelse og forventninger til forbrug etc. med henblik på kontrol af budgetterne. Budgetoplysningerne indgår sammen med aktivitetsoplysninger i den løbende afrapportering i de forannævnte estimationsrapporter.

94. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SLV's system til kapacitetsstyring er tilfredsstillende, idet der bl.a. er systemer til registrering af tidsforbrug, og at der løbende foretages budgetopfølgning.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at de målinger, som SLV foretager af produktivitet, ikke er egentlige produktivetsmålinger, der kan anvendes til at belyse endelige dokumentere, om SLV er omkostningsbevidst i sin produktion.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SLV i forbindelse med indgåelse af en ny resultatkontrakt for 2002 vil etablere et nyt system til produktivetsmålinger, forudsat at systemet omfatter alle aktiviteter i SLV og er baseret på det faktiske ressourceforbrug.

Rigsrevisionen finder tillige, at Trafikministeriet i forbindelse med forhandlingerne om ny resultatkontrakt for SLV for 2002 bør sikre, at der inddrages krav til produktivetsudviklingen i SLV som indikator for, at produktionen i SLV sker omkostningsbevidst.

Undersøgelsen har desuden vist, at SLV's systemer til styring af aktiviteter og kapacitet er tilfredsstillende med henblik på en rationel tilrettelæggelse af produktionen.

VII. Gennemgang af 4 udvalgte gebyrbelagte ydelser

95. Rigsrevisionen har udvalgt følgende 4 gebyrbelagte ydelser til en nærmere gennemgang: EU-licensen, AOC (Air Operator Certificate), tilladelse til anden erhvervs-mæssig luftfart og godkendelse af private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning.

Formålet er at undersøge følgende problemstillinger vedrørende EU-licensen, AOC og tilladelse til anden erhvervs-mæssig luftfart: 1) om gebyrerne opkræves med hjemmel i henhold til lov, 2) om SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for ydelser, der oprindeligt var gebyrfri, og 3) om SLV har opdelt gebyrerne, så de hver især svarer til den ydelse, brugerne har interesse i at modtage og anvende. Heraf følger, at brugerne ikke skal modtage og betale for en ydelse, de ikke har brug for, blot fordi den indgår som en del af en større "pakke", hvoraf brugerne har brug for kun én eller eventuelt flere af de øvrige ydelser i "pakken". I det tilfælde "pakken" er opdelt, så brugerne kun betaler for den ydelse eller de ydelser, de efterspørger, er ydelserne afgrænset hensigtsmæssigt. Kan "pakken" af en eller anden årsag ikke afgrænses på denne måde, undersøges det, om betalingen for "pakken" svarer til betalingen for den ydelse, som brugeren reelt efterspørger og anvender. Med hensyn til godkendelse af flyvepladser til skoleflyvning undersøges det alene, om gebyret for ydelsen opkræves med hjemmel i henhold til lov, da de andre spørgsmål ikke er relevante i forhold til denne ydelse.

A. EU-licens

96. EF-forordning (EØF) nr. 2407/92 af 23. juli om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber trådte i kraft i juli 1992. EF-forordningen omhandler de krav, medlemsstaterne skal stille til luftfartsselskaber, der er etableret i Fællesskabet, med henblik på udstedelse og opretholdelse af licenser.

En EU-licens er en tilladelse til at udføre lufttransport med passagerer, post og/eller fragt med motorfremdrevne luftfartøjer mod vederlag og/eller lejeafgift. Intet foretagende, der er etableret i Fællesskabet, må udøve lufttransport med passagerer, post og/eller fragt mod vederlag og/eller lejeafgift inden for fællesskabets område, medmindre det har fået udstedt den dertil nødvendige licens, jf. artikel 3 i EF-forordningen.

EF-forordningen indeholder bl.a. krav til selskabernes hjemsted/hovedkontorets beliggenhed, hovedbeskæftigelse, krav til oplysning om planer vedrørende beflyvning af nye ruter eller ny chartertrafik, ejerskifte, forretningsplan, økonomi mv.

EU-licensen udgør 2 gebyrtyper, så der betales ét gebyr for luftfartøjer på MTOM (Maximum-Take Off Mass) 10.000 kg og derover og et lavere gebyr for luftfartøjer under MTOM 10.000 kg.

Har gebyrerne hjemmel i henhold til lov?

97. SLV har oplyst, at licensadministration er en offentlig forretning, der foretages dels med hjemmel i luftfartslovens § 75, der omhandler tilladelse til regelmæssig luftfart i erhvervsøjemed og tilladelse til anden erhvervsmæssig luftfart over dansk område, dels med hjemmel i EU-licensforordningen. SLV har oplyst, at reglerne i luftfartslovens kap. 7, der vedrører tilladelse til luftfartsvirksomhed, gælder ved siden af licensforordningen, bortset fra de regler der er i modstrid med EU-licensforordningen, jf. lovens § 74 a, der omhandler bestemmelsernes gyldighed i forhold til EF-forordninger. Dette er i overensstemmelse med EU-licensforordningens artikel 15, hvoraf det fremgår, at ”ud over reglerne i denne forordning skal luftfartsselskabet også overholde de krav i national ret, der er forenelige med fællesskabsretten”. SLV har endvidere oplyst, at de krav, der fremgår af forordningen, kunne have været fast-

sat i medfør af luftfartslovens § 78, hvoraf det fremgår, at ”Tilladelse skal gives på bestemt tid og gøres afhængig af de vilkår, som skønnes påkrævet”. I forlængelse heraf henviser SLV til, at hjemlen til at opkræve gebyr for EU-licensen grundlæggende er fastslået i luftfartslovens § 148, stk. 1.

Trafikministeriet har supplerende oplyst i høringssvaret, at EF retsregler efter SLV's opfattelse, anses for en integreret del af den danske luftfartslov, jf. herved luftfartslovens 1 a og § 149, stk. 11. SLV har endvidere oplyst, at SLV, da licensforordningen trådte i kraft, valgte at udstede en samlet licens, der gjaldt såvel tilladelse til flyvning inden for EU som til flyvning uden for EU. Der blev samtidig fastsat en række vilkår, som ikke har hjemmel i licensforordningen.

98. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det imidlertid tvivlsomt, om SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for udstedelse af EU-licens.

Rigsrevisionens opfattelse bygger på, at luftfartslovens § 148 fastslår, at: ”Trafikministeren fastsætter de afgifter, der vil være at erlægge for offentlige forretninger, der foretages i henhold til denne lov.” Da SLV udsteder EU-licensen med udgangspunkt i en EF-forordning og ikke på grundlag af luftfartsloven, er det tvivlsomt, om betingelsen i § 148 om, at betalingen skal vedrøre ”offentlige forretninger, der foretages i henhold til denne lov”, er opfyldt. At SLV i medfør af luftfartsloven fastlægger yderligere betingelser for ansøgerne ud over betingelserne nævnt i EF-forordningen kan efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tillægges afgørende betydning, da muligheden herfor udspringer af EF-forordningen.

Efter Rigsrevisionens opfattelse må der ikke herske tvivl om hjemlen til at opkræve betaling fra borgerne.

Rigsrevisionen finder derfor, at Trafikministeriet for at eliminere enhver tvivl om hjemmelsgrundlaget bør ændre den eksisterende bestemmelse i luftfartslovens § 148, så den også omfatter betaling af forretninger udført i medfør af fællesskabsretten.

Rigsrevisionen skal dog bemærke, at den endelige afgørelse af, om SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for EU-licensen, henhører under domstolene ved civilretligt søgsmål.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde SLV af egen drift have undersøgt og klarlagt hjemmelsgrundlaget for opkrævning af gebyr for EU-licensen, idet SLV i forbindelse med en verserende klagesag for flere år siden fik henledt opmærksomheden på gebyret.

Trafikministeriet har i sit hørings svar oplyst, at ministeriet vil tydeliggøre hjemlen ved fremtidig ændring af luftfartsloven.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet vil tydeliggøre hjemlen, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse bør ske snarest muligt.

Har SLV hjemmel til at opkræve gebyr for ydelser, der oprindeligt var gebyrfri?

99. Før 1993, hvor EU-licensforordningen trådte i kraft, udstedtes en koncession efter luftfartslovens § 75. Koncession til tung luftfart (rute- og charterflyvning) blev udstedt af Trafikministeriet, mens koncession til let luftfart (taxaflyvning) blev udstedt af SLV. Der var ikke fastsat gebyr for koncessioner. Som følge af, at SLV i 1992 af Finansministeriet blev pålagt at brugerfinansiere en større del af SLV's ydelser, blev der fastsat et gebyr for EU-licensen, som samtidig erstattede koncessionerne.

100. Forudsat at SLV får elimineret tvivlen om hjemlen til at opkræve gebyr for EU-licensen, er det Rigsrevisionens opfattelse, jf. luftfartslovens § 148, der giver SLV hjemmel til at opkræve betaling for offentlige forretninger, at SLV, uanset ydelsen før var gratis, har hjemmel til at opkræve gebyr for ydelsen.

Har SLV opdelt ydelsen eller gebyret, så brugerne kommer til at betale for den ydelse, de har interesse i at modtage og anvender?

101. SLV har oplyst, at nogle små selskaber ikke anvender den mulighed, som EU-licensen giver for at flyve rute/charterflyvning, men da tilladelsen er en del af EU-licens "pakken", må de betale for den.

SLV har oplyst, at det ikke er muligt at opdele EU-licensen i flere end de nuværende 2 (stor licens og lille licens). Det er dog ifølge SLV muligt rent betalingsmæssigt at opdele henholdsvis den lille licens og den store licens i

flere gebyrstørrelser, så brugerne kommer til at betale for omkostningerne ved netop den ydelse, de har brug for.

Endelig har SLV oplyst, at gebyrer ikke betragtes som betaling for en ydelse, brugerne vil benytte sig af, men en ydelse som de principielt får mulighed for at benytte sig af.

102. Det fremgår af foranstående, at SLV, selv om det er muligt, ikke har opdelt betalingen for EU-licensen i flere gebyrtyper, så der tages hensyn til, at brugerne kun betaler for de ydelser, de reelt benytter. Det fremgår desuden, at gebyrer er betaling for en ydelse, som brugerne principielt får mulighed for at benytte sig af, men eventuelt ikke har interesse i.

Rigsrevisionen finder, at SLV's opfattelse af, at gebyrer er betaling for en ydelse, som brugerne principielt får mulighed for at benytte sig af, men eventuelt ikke har interesse i, stemmer mindre godt overens med luftfartslovens § 148, stk. 2. Det fremgår heraf, at ministeren kan bestemme, at de omkostninger, der er forbundet med udførelsen af de omhandlede forretninger, skal betales af den, i hvis interesse forretningen udføres. Efter Rigsrevisionens opfattelse indikerer dette, at SLV's gebyrbelagte myndighedshandlinger/ydelser bør være opdelt efter, hvad brugerne har interesse i at modtage og reelt benytter sig af. Efter som SLV har oplyst, at det ikke umiddelbart er muligt at opdele EU-licensen på flere gebyrtyper, er Rigsrevisionen af den opfattelse, at SLV bør overveje at fastsætte gebyrerne individuelt pr. selskab, dvs. efter regning, jf. kap. V.

Forudsat at hjemlen i luftfartsloven tydeliggøres, jf. foranstående, finder Rigsrevisionen, at SLV bør opgøre omkostningerne medgået til udførelsen af ydelserne og fastlægge gebyrerne, så der i videst muligt omfang tages hensyn til, hvad brugerne har interesse i at modtage og benytte sig af. Brugerhensynet må dog afvejes i forhold til lovens formål om kontrol og sikkerhed og i forhold til de eventuelt øgede administrative omkostninger.

B. Air Operator Certificate

103. Selskaber, der vil udføre erhvervmæssig luftfart, skal have en AOC. Dette gælder dog ikke selskaber, der alene udfører rundflyvning, landbrugsflyvning eller anden erhvervmæssig luftfart. AOC er en teknisk-operativ godkendelse, også kaldet driftstilladelse, med krav til bl.a. sel-

skabets organisation (der skal fx være ansat en flyvechef og en teknisk chef), dokumentation (der skal være statusskemaer over vedligeholdelse, driftsflyveplaner mv.) og bemanning. Som bilag til AOC'en udfærdiges en Operations Specification (OS), der indeholder de overordnede vilkår for udøvelsen af virksomheden. OS'en indeholder en angivelse af de former for luftfart, som selskabet kan udøve, hvilke luftfartøjer der må benyttes i virksomheden, og hvilke geografiske områder virksomheden må udøves i. Herudover indeholder OS'en eventuelle begrænsninger samt en kort beskrivelse af eventuelle særlige godkendelser af operativ karakter, der gælder for virksomheden.

Betalingen for AOC'en er opdelt på 6 gebyrtyper, der fastsættes efter flyvægt.

Har gebyrerne hjemmel i henhold til lov?

104. SLV har oplyst, at AOC'en udstedes med hjemmel i luftfartslovens § 82, der omhandler, at luftfart skal finde sted i overensstemmelse med de forskrifter, som trafikministeren udfærdiger til undgåelse af sammenstød og andre ulykker mv. I forbindelse med indførelsen af AOC'en i 1993 udstedtes en BL (Bestemmelse for Civil Luftfart 5-50) gældende for de selskaber, der er godkendt efter internationale aftaler (JAR-OPS). For øvrige selskaber gælder Ministeriet for offentlige arbejders bekendtgørelse nr. 264 af 27. juni 1966 om driftsforskrifter for regelmæssig og ikke-regelmæssig offentlig luftrafik med seneste ændring ved bekendtgørelse nr. 397 af 11. oktober 1967. SLV har oplyst, at der opkræves gebyr for AOC'en med hjemmel i luftfartslovens § 148.

105. Undersøgelsen har vist, at AOC'en udstedes med hjemmel i luftfartslovens § 82, at den er udmøntet ved en BL, der er offentliggjort i MFL, og at størrelsen på gebyret er fastsat i gebyrreglementet.

Rigsrevisionen finder derfor, at SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for ydelsen, jf. luftfartslovens § 148, der giver SLV hjemmel til at opkræve betaling for offentlige forretninger, der foretages i henhold til luftfartsloven.

Har SLV hjemmel til at opkræve gebyr for en ydelse, der oprindeligt var gebyrfri?

106. Indtil AOC'en ved BL 5-50 i 1993 trådte i kraft, fremgik kravet om en teknisk-operativ godkendelse (driftstilladelse) for alle selskabers vedkommende af Ministeriet for offentlige arbejders bekendtgørelse nr. 264 af 27. juni 1966 om driftsforskrifter for regelmæssig og ikke-regelmæssig offentlig lufttrafik.

SLV har oplyst, at der i mange år har været gebyr på driftstilladelser. Men hvor driftstilladelserne nu er samlet under ét – AOC'en – var der før 6 driftstilladelser. Brugerne kunne således søge om tilladelse til netop den type erhvervsmæssig flyvning, som de ville benytte sig af.

107. Rigsrevisionen har ingen bemærkninger til ovenstående, da der gennem længere tid har været opkrævet gebyr for driftstilladelser, og ydelsen derfor ikke tidligere har været gratis. Det forudsættes dog, at gebyrernes størrelse svarer til de medgåede omkostninger ved ydelsen, jf. kap. V.

Har SLV opdelt ydelsen eller gebyret, så brugerne kommer til at betale for den ydelse, de har interesse i at modtage og anvende?

108. Gebyrerne for AOC fastsættes som nævnt på baggrund af luftfartøjernes vægt. SLV har oplyst, at Trafikministeriet i brev af 3. marts 1999 opfordrede gebyrudvalget til at undersøge mulighederne for at lade antallet af fly indgå i beregningen af AOC-gebyrerne. SLV forelagde på gebyrudvalgets møde den 26. august 1999 2 forskellige forslag til ændringer i grundlaget for fastsættelsen af gebyrerne. Forslagene tog udgangspunkt i, at selskabernes antal af indregistrerede fly i kombination med luftfartøjernes vægt skulle danne grundlag for fastsættelsen af gebyrerne. Forslag 1 ville medføre, at selskaber med mindre og få luftfartøjer fik nedsat gebyret med op til 81 %, hvor andre selskaber ville få gebyret forhøjet med op til 99 %. Forslag 2 ville medføre en lignende udvikling, men med færre nedsættelser for mindre selskaber og forhøjelser op til 308 % for enkelte selskaber.

Da gebyrudvalget afviste forslaget med den primære begrundelse, at de store selskaber allerede betalte store gebyrer, og at det var uacceptabelt at påføre dem større byr-

der, blot for at nogle mindre selskaber kunne slippe billigere, trak SLV forslaget tilbage.

En repræsentant i gebyrudvalget foreslog i brev af 11. august 1999 til gebyrudvalget, at AOC-gebyrerne skulle beregnes på baggrund af selskabernes antal af passagerflysæder, da et sådant grundlag synes mere reelt, fordi det afspejler selskabernes muligheder for indtjening af de fornødne midler, bl.a. til dækning af gebyrer. Som følge af debatten på gebyrudvalgsmødet den 26. august 1999 blev brevet dog trukket tilbage og derfor ikke behandlet.

109. Forslagene fra SLV bærer præg af, at SLV i fastsættelsen af AOC-gebyrerne ikke har inddraget overvejelser om den arbejdstid, som medarbejderne reelt har anvendt på ydelsen og derved ikke har beregnet de reelle omkostninger ved ydelsen.

Rigsrevisionen finder, at de enkelte gebyrtyper skal være et udtryk for de medgåede omkostninger ved gebyrtypen, jf. kap. V. SLV bør derfor opgøre omkostningerne medgået til udførelsen af ydelserne og fastlægge gebyrerne, så der i videst muligt omfang tages hensyn til, hvad brugerne har interesse i at modtage og benytte sig af. Brugerhensynet må dog afvejes i forhold til lovens formål om kontrol og sikkerhed og i forhold til de eventuelt øgede administrative omkostninger.

C. Tilladelse til anden erhvervmæssig luftfart

110. Luftfartsselskaber, der vil flyve bannerflyvning, fotoflyvning e.l., skal have en tilladelse til anden erhvervmæssig luftfart. Tilladelsen til anden erhvervmæssig luftfart og betalingen herfor udgør en gebyrtype.

Har gebyret hjemmel i henhold til lov?

111. Ifølge SLV udstedes tilladelse til anden erhvervmæssig luftfart med hjemmel i luftfartslovens § 75, stk. 2, jf. § 78 og § 82, jf. BL 5-34 og BL 5-36 afhængigt af, hvilken form for erhvervmæssig luftfart der er tale om. SLV har oplyst, at gebyret opkræves med hjemmel i luftfartslovens § 148, stk. 1.

112. Undersøgelsen har vist, at tilladelsen til anden erhvervmæssig luftfart udstedes med hjemmel i luftfartslo-

vens § 75, § 78 og § 82, at der ved de nævnte BL'er er udstedt nærmere regler herfor, samt at gebyret for ydelsen er medtaget i gebyrreglementet. Rigsrevisionen finder derfor, at SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for ydelsen, jf. luftfartslovens § 148, der giver SLV hjemmel til at opkræve betaling for offentlige forretninger, der foretages i henhold til luftfartsloven.

Har SLV hjemmel til at opkræve gebyr for ydelser, der oprindeligt var gebyrfri?

113. Indtil 1993 skulle et selskab, der ansøgte om tilladelse til fx taxaflyvning (VFR-taxaflyvning), der var en af de før nævnte 6 driftstilladelser, jf. pkt. 94, og derudover ansøgte om tilladelse til anden erhvervsmæssig luftfart, kun betale det højeste udstedelsesgebyr. Der betaltes dog årsgebyr for både tilladelsen til VFR-taxaflyvning og for tilladelsen til anden erhvervsmæssig luftfart.

Efter ændringerne i 1993 skal de brugere, der er i besiddelse af en AOC og derved har betalt et udstedelsesgebyr for AOC'en, og som ønsker at opnå tilladelse til anden erhvervsmæssig luftfart, betale yderligere et udstedelsesgebyr. Brugere er således blevet pålagt et ekstra udstedelsesgebyr.

SLV har i den forbindelse oplyst, at der var underskud på det gebyrområde, de 2 ydelser hørte under, og at det derfor var nødvendigt at kræve særskilt betaling for tilladelsen til anden erhvervsmæssig luftfart.

114. Ifølge SLV er der tale om 2 myndighedshandlinger, der begge har hjemmel i luftfartsloven, og begge nærmere er reguleret ved BL'er. Rigsrevisionen finder derfor, at SLV principielt har hjemmel til at opkræve gebyr for begge tilladelser. SLV bør, jf. kap. V, fastsætte alle gebyrtyper særskilt i overensstemmelse med de statslige anvisninger på området. Dette ser dog ikke ud til at have været tilfældet, idet SLV begrundede den ændrede opkrævning med, at der var underskud på det gebyrområde, som gebyrtyperne er en del af. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Har SLV opdelt ydelsen eller gebyret, så brugerne kommer til at betale for den ydelse, de har interesse i at modtage og anvende?

115. For tilladelsen til anden erhvervmæssig luftfart har SLV fastsat ét gebyr. Der er ikke noget, der umiddelbart indikerer, at ydelsen bør deles i flere, og at der derved skal beregnes flere størrelser gebyrer.

Rigsrevisionen skal også i denne forbindelse gøre opmærksom på, at SLV bør opgøre omkostningerne medgået til udførelsen af ydelserne og fastlægge gebyrerne, så der i videst muligt omfang tages hensyn til, hvad brugerne har interesse i at modtage og benytte sig af. Brugerhensynet må dog afvejes i forhold til lovens formål om kontrol og sikkerhed og i forhold til de eventuelt øgede administrative omkostninger.

D. Godkendelse af private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning

116. For at få lov til at anvende en privat flyveplads til skoleflyvning skal ejerne have en godkendelse af flyvepladsen fra SLV. Godkendelse af private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning, og betalingen herfor udgør en gebyrtype.

Har gebyret hjemmel i lov?

117. Ifølge SLV giver luftfartslovens § 60 hjemmel til at fastsætte nærmere bestemmelser vedrørende flyvepladser. Det fremgår heraf bl.a., at ministeren fastsætter, i hvilket omfang der kræves godkendelse af andre flyvepladser (private) og andre anlæg, samt at der til sådanne godkendelser kan knyttes de betingelser, som findes påkrævet. SLV har oplyst, at private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning, godkendes i medfør af BL 6-09, jf. BL 3-7, og at der opkræves gebyr for godkendelserne.

118. Rigsrevisionen finder på baggrund af, at luftfartslovens § 60 giver adgang til at kræve førnævnte flyvepladser godkendt, og at SLV har udstedt de nødvendige BL'er, samt at gebyret herfor er fastsat i gebyrreglementet, at der i medfør af lovens § 148 er adgang til at gebyrbelægge ydelserne.

Rigsrevisionen kan dog konstatere, at der i BL 6-09 ikke er henvist til luftfartslovens § 60. For at leve op til god bekendtgørelsesskik skulle en sådan henvisning have været medtaget i BL 6-09.

Efter Rigsrevisionens opfattelse indebærer den manglende henvisning ikke, at SLV har opkrævet gebyret for godkendelse af private flyvepladser uden hjemmel. Den manglende henvisning må efter Rigsrevisionens opfattelse betragtes som en formel fejl af ordensmæssig karakter.

119. SLV har oplyst, at Luftfartstilsynet har undersøgt, om private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning, fortsat kræver særskilt godkendelse, efter at SLV har indført de internationalt vedtagne standarder (de såkaldte JAR-FCL-standarder).

JAR-FCL-standarderne om flyvepladser, der kan anvendes til skoleflyvning, er ifølge SLV minimumsregler. JAR-FCL-standarderne er ikke ratificeret af Danmark, da der ikke er tale om en international aftale eller konvention, der kræver dette. JAR-samarbejdet er alene et udtryk for et formålstjenligt samarbejde mellem en række europæiske lande med henblik på at få fastlagt ensartede fælles minimumsstandarder.

SLV har fundet, at det af hensyn til flyvesikkerheden og ikke mindst af hensyn til eleverne, der benytter disse flyvepladser, er nødvendigt at fastholde et krav om godkendelse af sådanne flyvepladser.

SLV har i december 2001 sendt et udkast til en ny udgave af BL 6-09, som indeholder den nødvendige henvisning til luftfartslovens § 60 samt krav til indretning af flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning, til høring hos de berørte parter.

Rigsrevisionen finder, at SLV af egen drift og på et tidligere tidspunkt burde have taget spørgsmålet om hjemmelshenvisning og JAR-FCL op i forhold til klagerne i sagen.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SLV nu overvejer, om private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning, fortsat skal have særskilt godkendelse, efter at SLV har indført de internationalt vedtagne standarder (de såkaldte JAR-FCL-standarder).

Rigsrevisionens bemærkninger

EU-licenser udstedes ifølge SLV med udgangspunkt i en EF-forordning, men licensen vedrører også forhold, der reguleres i henhold til luftfartsloven. Endvidere kunne alle forholdene, der reguleres med en EU-licens, være reguleret i henhold til luftfartsloven. SLV er derfor af den opfattelse, at der er hjemmel til at opkræve betaling for EU-licensen.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det imidlertid ikke ganske klart, om der er hjemmel til at opkræve betaling for EU-licensen. Dette skyldes, at betaling i henhold til luftfartslovens § 148 forudsætter, at betalingen skal vedrøre "offentlige forretninger, der foretages i henhold til denne lov". Da udgangspunktet for EU-licensen er en EF-forordning, er det efter Rigsrevisionens opfattelse umiddelbart tvivlsomt, om forudsætningen for opkrævning af betaling er opfyldt.

Rigsrevisionen skal dog bemærke, at den endelige afgørelse af, om SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for EU-licensen, henhører under domstolene ved civilretligt søgsmål.

Rigsrevisionen finder, at der i spørgsmål om opkrævning af betaling fra borgerne ikke må herske tvivl om hjemlen hertil. Trafikministeriet bør derfor eliminere enhver tvivl om hjemmelsgrundlaget ved at ændre den eksisterende bestemmelse i luftfartslovens § 148, så den også omfatter betaling af forretninger udført i medfør af fællesskabsretten.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet vil tydeliggøre hjemlen ved fremtidig ændring af luftfartsloven. Rigsrevisionen finder, at ændringen bør ske snarest muligt.

Angående spørgsmålet om SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for AOC'en og tilladelsen til anden erhvervs-mæssig luftfart, er Rigsrevisionen enig med SLV i, at luftfartslovens § 148 giver SLV hjemmel hertil.

Rigsrevisionen er endvidere enig med SLV i, at der er hjemmel til at opkræve gebyr for ydelser, der tidligere var gratis.

Hvad angår spørgsmålet om SLV har hjemmel til både at opkræve gebyr for AOC'en og tilladelsen til anden erhvervs-mæssig luftfart hos samme luftfartsselskab, har undersøgelsen vist, at begge tilladelser har hjemmel i luftfartsloven, at der er udstedt de fornødne bekendtgørelser herom (Bestemmelser for Civil Luftfart, BL'er), samt at størrelsen på gebyret er fastsat i gebyrreglementet.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at SLV har hjemmel til at opkræve gebyr for begge tilladelser, forudsat at der er tale om 2 forskellige myndighedshandlinger.

Endelig har undersøgelsen vist, at udstedelse af tilladelsen for godkendelse af private flyvepladser sker med hjemmel i § 60 i luftfartsloven, at der er udstedt den fornødne bekendtgørelse (en BL) herom, der dog mangler en henvis-

ning til § 60. Den manglende henvisning indebærer dog ikke efter Rigsrevisionens opfattelse, at SLV har opkrævet gebyret for godkendelse af private flyvepladser uden hjemmel. Den manglende henvisning må efter Rigsrevisionens opfattelse betragtes som en formel fejl af ordensmæssig karakter.

SLV har i december 2001 sendt et udkast til en ny udgave af BL 6-09, som indeholder den nødvendige henvisning til luftfartslovens § 60 samt krav til indretning af flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning, til høring hos de berørte parter. Endvidere har SLV nu taget spørgsmålet om private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning, fortsat skal have særskilt godkendelse, efter at SLV har indført de internationalt vedtagne standarder (de såkaldte JAR-FCL-standarder) op i forhold til klagerne.

Rigsrevisionen finder, at SLV af egen drift og på et tidligere tidspunkt burde have taget spørgsmålet om hjemmelshenvisning og JAR-FCL op i forhold til klagerne i sagen.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SLV nu overvejer problemstillingerne vedrørende private flyvepladser, der anvendes til skoleflyvning.

Endelig finder Rigsrevisionen, at SLV bør opgøre omkostningerne medgået til udførelsen af ydelserne, og at SLV bør fastlægge gebyrerne, så der i videst muligt omfang tages hensyn til, hvad brugerne har interesse i at modtage og benytte sig af. Brugerhensynet må dog afvejes i forhold til lovens formål om kontrol og sikkerhed og i forhold til de eventuelt øgede administrative omkostninger.

Rigsrevisionen, den 15. januar 2002

Henrik Otbo

/Erik Dorph Sørensen