

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO
Norge

Vår ref.
26/03176-1

Vår dato:
08.05.2026

Deres ref.

Deres dato:

Vår saksbehandler:
Øyvind Hallquist

Avinor AS - Innspill til EU-forslag til finansieringsprogram om infrastrukturprosjekter for transport, energi og militær mobilitet - Connecting Europe Facility (CEF)

Avinor viser til Samferdselsdepartementets invitasjon 10. mars 2026 om å gi innspill til Europakommisjonens (heretter kommisjonen) forslag til nytt finansieringsprogram for infrastrukturprosjekter innen transport, energi og militær mobilitet CEF (*Connecting Europe Facility*) Transport for perioden 2028–2034, som ledd i vurderingen av Norges deltakelse i programmet. Det fremgår av høringen at Norge ikke deltar i CEF Transport i inneværende periode (2021–2027), og at programforslaget inngår i EUs planlagte programportefølje etter 2027.

Avinor vurderer forslaget fra kommisjonen om å utvide CEF med en større satsing på transport, energi og militær mobilitet som positivt rent prinsipielt, men også i lys av at Avinor leverer tjenester og infrastruktur til både sivil og militær luftfart. Videre ligger det i Avinors samfunnsoppdrag å utvikle lufthavnettetverket og flysikringstjenesten i tråd med utviklingen i luftfarten, for å bygge opp under sikker, effektiv og bærekraftig drift. Vi mener det er riktig og nødvendig at EU i økende grad innretter virkemidler mot grensekryssende infrastruktur, interoperabilitet, digitalisering og økt motstandsdyktighet, herunder at kombinert sivil-militær sambruk av infrastruktur (*dual-use*) og militær mobilitet gis høyere vekt. Dette er i tråd med utviklingen i europeisk sikkerhets- og beredskapspolitikk, og med et økende behov for at kritisk transportinfrastruktur kan fungere robust også ved kriser og sikkerhetspolitiske spenninger. Samtidig vil Avinor understreke at programmets nytte for europeisk beredskap i nordområdene forutsetter at finansieringsløsninger er tilgjengelig for prosjekter som har klar grensekryssende, sikkerhetsmessig eller beredskapsmessig relevans.

Som departementet er kjent med, har finansieringsløsninger for gjennomføring av kompliserte og kostnadskrevende EU-krav vært tema i dialog med Avinor ved flere anledninger de seneste årene. Det vises i den forbindelse bl.a. til konsultantselskapets Integras rapport fra 2014 om CEF-finansieringsalternativer for norsk lufttransportinfrastruktur, samt Avinors merknader til rapporten av 9. januar 2015, se vedlegg.

I arbeidet med det faglige underlaget for stortingsmelding om Nasjonal transportplan (NTP) 2025-2036 gjorde Avinor rede for revidert TEN-T forordning og forordning om infrastruktur for distribusjon av alternative drivstoff (AFIR)¹. Manglende norsk deltakelse i CEF Transport ble kommentert også her.

Det vises også til Avinors høringsinnspill til Nærings- og fiskeridepartementet datert 8. desember 2025 om EUs forslag til nytt europeisk konkurransefond og nytt *Horizon Europe*. I dette innspillet

¹ [avinor-svar-pa-oppdrag-om-ten-t.pdf](#)

pekte Avinor på at EU finansierer implementering/utrulling av *Common Projects* gjennom CEF Transport, samtidig som Norge som EØS-stat er forpliktet til å ta i bruk en rekke av de samme løsningene. Avinor fremholdt her at manglende CEF-tilgang, uten et nasjonalt finansieringsalternativ, påvirker tempo, kvalitet og omfang av norsk implementering og virker konkurransevridende.

Behovet for samsvar mellom regulatoriske krav og finansieringsmekanismer

Avinor er integrert i det europeiske transportsystemet på flere områder. På luftfartsområdet innebærer dette blant annet behov for at norsk luftrom og norske tjenester fungerer sammen med europeiske nettverksfunksjoner og at de norske understøttende systemene er interoperable med europeiske systemer. EU har over tid etablert et tett samspill mellom regulatoriske og tekniske krav til modernisering og finansielle virkemidler for koordinert innføring og utrulling av felles løsninger.

Et tydelig eksempel er *Common Projects* innenfor *Single European Sky* (SES) - rammeverket der kommisjonen har fastsatt krav om koordinert og synkronisert implementering av bestemte ATM²-funksjonaliteter på tvers av aktører og land.

Videre er AFIR-forordningen EUs regelverk for utbygging av infrastruktur for alternative drivstoff i transportsektoren³. AFIR er en sentral del av *Fit for 55*-pakken og fastsetter bindende krav til hvor og når det skal bygges infrastruktur for elektrisitet og hydrogen. Dette for å unngå at manglende infrastruktur blir en flaskehals ved innfasing av null- og lavutslippsløsninger, utbygging skjer koordinert og interoperabelt i hele Europa, og at markedet får forutsigbarhet til å investere i ny teknologi.

Innenfor både SES-rammeverket og AFIR stilles det krav til hva som skal bygges, men det gir ikke finansiering i seg selv. På bakgrunn av dette er CEF Transport viktig som finansielt virkemiddel. Vi gjør nærmere rede for de to områdene i det følgende.

Single European Sky (SES) og investeringer i Common Projects i Norge

I gjennomføringsforordning (EU) 2021/116 for SES-rammeverket har kommisjonen etablert *Common Project One* (CP1). Senere vil det gjennomføres et *Common Project Two* (CP2).

Gjennom CP2 planlegges neste generasjons teknologier og prosesser som skal drive frem en enda mer digital, automatisert og datadrevet luftromsstyring i Europa. Dette vil skjerpe ytterligere kravene til digital integrasjon, øke systemkompleksiteten og et tettere samarbeid på europeisk nivå.

Gjennomføringen av CP1 og det etterfølgende CP2 støtter implementeringen av *European ATM Master Plan*, som er rammeverket for modernisering og digitalisering av europeisk lufttrafikkledelse. Kravene til gjennomføring er inntatt i norsk rett gjennom EØS-avtalen.

I forordningen fremgår at EU kan gi finansiell støtte til implementeringsprosjekter for å stimulere tidlige investeringer og redusere gjennomføringsrisiko for medlemslandene samtidig som kravene i seg selv er obligatoriske uavhengig av finansiering. CEF Transport er en slik finansieringsordning.

Avinor er underlagt omfattende EU-krav gjennom *Single European Sky*-regelverket, og disse kravene knytter seg blant annet til ytelse, sikkerhet, kostnadseffektivitet og teknologiutvikling.

Dersom Norge forblir utenfor CEF Transport, innebærer dette etter Avinors vurdering en vedvarende strukturell ulempe for investeringer i norsk flysikringsinfrastruktur. Dette gjelder spesielt der *Common Projects* krever synkronisert innføring av digitale og nettverksbaserte

² ATM – Air Traffic Management - Lufttrafikkledelse

³ [Regulation \(EU\) 2023/1804 on the deployment of alternative fuels infrastructure](#)

løsninger, og der gevinstene i stor grad realiseres som nettverkseffekter på europeisk nivå, mens investeringskostnadene i hovedsak bæres nasjonalt.

For Avinor er dette krevende fordi en betydelig finansiell risiko knyttet til EU-pålagte investeringer da bæres på foretaksnivå av Avinor; noe som øker den finansielle investeringsrisikoen for selskapet ved at en større del av kostnaden må dekkes gjennom egenfinansiering og/eller låneopptak, samtidig som tiltakene ofte er sikkerhets- og samfunnskritiske, men ikke nødvendigvis kommersielt lønnsomme på kort sikt. Dette reiser spørsmålet ved de finansieringsmekanismene som stilles til rådighet og om det er en hensiktsmessig risikofordeling mellom stat og foretak.

I tillegg svekkes forutsigbarheten i investeringsplanleggingen for modernisering av flysikringstjenesten. *Common Projects* og tilhørende europeiske prosesser har sine egne tidshorisonter og frister. Uten tilgang til et sammenfallende finansielt virkemiddel øker risikoen for tidsforskyvning, etterslep og økt kostnad ved implementering. Det kan øke presset mot både gjennomføringskapasitet og etterlevelse over tid.

En manglende sikring av likebehandling med øvrige europeiske tjenesteytere medfører også en konkurranseulempe for Avinor Flysikring sammenlignet med andre europeiske aktører som i større grad kan benytte CEF Transport som bidrag til finansiering av *Common Projects* og i praksis reduserer risikoen ved tilsvarende krav.

Forordning om infrastruktur for distribusjon av alternative drivstoff (AFIR)

Avinor AS har ansvar for utvikling og drift av det statlige lufthavnnettet i Norge og for tilrettelegging av luftfarten som en sikker, effektiv og klimamessig bærekraftig transportform. Avinor støtter EUs mål om et sammenhengende og utslippsreduert transportsystem, og viser til at AFIR-forordningen stiller nye og konkrete krav til infrastruktur for alternative energibærere i transportsektoren, herunder luftfart.

På denne bakgrunn vurderer Avinor norsk deltakelse i CEF Transport som et viktig virkemiddel for å kunne gjennomføre AFIR på en kostnadseffektiv og helhetlig måte i Norge.

AFIR fastsetter krav til tilgjengelighet av infrastruktur for alternative drivstoff og energibærere på sentrale transportknutepunkter i TEN-T-nettverket. Oslo lufthavn er del av TEN-T kjernenettverket, mens øvrige Avinor-lufthavner i Norge er del av det utvidede nettverket. Kravene vil medføre nye investeringsbehov på norske lufthavner. Avinor vurderer at norsk deltakelse i CEF Transport kan:

- bidra til målrettet investeringsstøtte for AFIR relaterte tiltak,
 - tilgang til kraft,
 - ladeinfrastruktur for null og lavutslipps luftfartøy og bakkekjøretøy,
 - tidlig utvikling og tilrettelegging for hydrogen som energibærer.
- redusere risiko i tidlige faser av teknologi- og markedsutvikling,
- styrke samordningen mellom norske lufthavner og det europeiske transportsystemet.

Disse kravene samsvarer med vurderinger av behov for tilrettelegging for null- og lavutslippsluftfart som er gjort i nasjonale utredninger om null- og lavutslippsluftfart i Norge. Som del av arbeidet med det faglige underlaget for NTP 2029-2040 vil Avinor oppdatere tidligere vurderinger av tilretteleggingsbehov ved innfasing av null- og lavutslippsluftfart.

CEF Transport er EUs viktigste finansielle virkemiddel for utvikling av bærekraftig transportinfrastruktur, og er tett koblet til gjennomføringen av TEN-T-politikken. Innenfor CEF er *Alternative Fuels Infrastructure Facility* (AFIF) etablert for å støtte investeringer som følger direkte av AFIR, herunder elektrisitets- og hydrogeninfrastruktur ved transportknutepunkter, inkludert flyplasser.

Avinor vurderer at norsk deltakelse i CEF kan:

- bidra til målrettet investeringsstøtte for AFIR-relaterte tiltak,
- redusere risiko i tidlige faser av teknologi- og markedsutvikling,
- styrke samordningen mellom norske lufthavner og det europeiske transportsystemet.

CEF bør ses som et supplement til, ikke en erstatning for, nasjonale virkemidler, slik også lagt til grunn i norske innspill til EU om CEF og TEN-T.

Luffarten har en særskilt rolle i Norge knyttet til regional tilgjengelighet, beredskap og samfunnssikkerhet, slik det er redegjort for i nasjonale transportpolitiske dokumenter herunder NTP 2025-2036. Samtidig peker både europeiske veikart⁴ og norske analyser på at regional og kortbanebasert luffart kan være et tidlig anvendelsesområde for null- og lavutslippsluffart⁵.

Deltakelse i CEF Transport kan bidra til at norske lufthavner inngår i en koordinert europeisk utvikling av null- og lavutslippsluffart, fremfor å utvikles isolert.

CEF Transport, militær mobilitet og nordområdene

Tatt i betraktning den krevende geopolitiske situasjonen i Europa, har pågående prosesser i EU militær mobilitet som et av sine nye satsningsområder. Store deler av finansieringen tilknyttet økte og nye militære behov øremerkes gjennom CEF-fondet. Norske lufthavner og flysikringsinfrastruktur inngår i Norges samlede beredskaps- og totalforsvarsevne, og har i kraft av geografi og strategisk beliggenhet en rolle som er særlig relevant for EUs nordområder.

Avinor støtter at militær mobilitet og infrastruktur til *dual-use* gis økt vekt i den kommende programperioden. Avinor mener det er uheldig dersom ordningen eksplisitt omfatter *dual-use*-infrastruktur uten at Norge får reell tilgang til finansieringen. Dette gjelder særlig der investeringer kan være forsvarsutløste, mens fordelingen av finansieringsbyrden mellom militær og sivil sektor i praksis kan være krevende å etablere. I denne sammenheng vises det til rammeverket for sivil-militært samarbeid⁶, som kan gi en viktig struktur for prioritering, samordning og gjennomføring av tiltak. Samtidig legger Avinor til grunn at det fremover vil komme mer konkret kunnskap om Forsvarets behov og prioriteringer, noe som vil være viktig for å kunne vurdere hvilke tiltak som har størst relevans og nytte i et beredskaps- og totalforsvarsperspektiv.

Avinors vurderinger og anbefalinger til norske myndigheter

Avinor mener at vurderingen av norsk tilknytning til CEF Transport må ta utgangspunkt i at programmet er et sentralt virkemiddel for europeiske nettverkseffekter, interoperabilitet, koordinert modernisering og økt beredskap gjennom *dual-use*-prosjekter. Kravene følger av EU/EØS-regelverk og må gjennomføres i Norge uavhengig av om tiltakene har nasjonal nytteverdi uavhengig av nettverkseffekter eller om de er kommersielt lønnsomme. Dersom Norge ikke deltar i finansieringsmekanismer på områder der vi samtidig forventes å bidra til felles løsninger og måloppnåelse, kan det svekke gjennomføringsevnen og redusere gevinstene av integrasjonen.

Avinor mener samtidig at norsk deltakelse i CEF Transport bør vurderes selektivt og strategisk, med klar avgrensning til de delene av lufthavnporteføljen der ordningen gir reell merverdi. CEF er i hovedsak innrettet mot korridorer og knutepunkter med høye trafikkvolumer og er tett koblet til TEN-T-strukturen. Det er risiko for at deler av det norske lufthavnnettet, særlig kortbanenettet med små markeder, passer derfor mindre godt inn i programmets logikk og prioriteringer. Norske myndigheter bør vurdere deltakelse ut fra hvor programmet faktisk kan styrke samfunnskritiske, beredskapsmessig relevante eller EU-pålagte investeringer.

⁴ [Alliance for Zero Emission Aviation \(AZEA\) - A Roadmap for the development of hybrid, electric and hydrogen flights in Europe](#)

⁵ [Forslag til program for introduksjon av elektrifiserte fly i kommersiell luftfart](#)

⁶ [Rammeverk for samhandling om militære behov for transportinfrastruktur](#)

EU kombinerer regulatoriske krav med målrettet finansiell støtte og har etablert CEF som et økonomisk virkemiddel for å gjøre det mulig å etterleve regelverk som er teknisk komplisert, kapitalkrevende og lite kommersielt lønnsomt på nasjonalt nivå eller på kort sikt. Samtidig stiller CEF krav til høy prosjektmodenhet, betydelig administrativ kapasitet og nasjonal medfinansiering, og norske prosjekter vil møte konkurranse fra større europeiske knutepunkter. Etter Avinors vurdering er dette likevel ikke forhold som i seg selv tilsier at Norge bør avstå fra deltakelse.

Norsk luftfart og Avinor står ovenfor bærekraftig omstilling og digital transformasjon. Dette skaper muligheter for den langsiktige utviklingen av luftfarten, men fører også med seg behov for betydelige investeringer i fysisk og digital infrastruktur. Uten en tilsvarende nasjonal finansieringsløsning, eller tilstrekkelig forutsigbar tilgang til CEF Transport, vil det være krevende å møte de stadig mer omfattende teknologikravene i CP2 uten økte avgifter og svekket konkurranseevne. Dette understreker behovet for samsvar mellom regulatoriske krav og finansieringsansvar.

Nasjonale transportpolitiske mål må fortsatt ligge til grunn for prioritering av investeringer i luftfartsinfrastrukturen. CEF bør derfor ses som et supplement til, ikke en erstatning for, nasjonale virkemidler. Dersom Norge velger å stå utenfor CEF Transport, bør det subsidiært vurderes en tilsvarende nasjonal finansieringsmekanisme for å sikre likebehandling med europeiske tjenesteytere, bedre samsvar mellom regulatoriske krav og finansieringsansvar og redusert risiko ved gjennomføring av EU-pålagte tiltak. Uten et slikt virkemiddel øker risikoen for forsinkede investeringer, en mer ensidig nasjonal kostnadsbyrde for Avinorkonsernet og forsinket eller mer fragmentert realisering av nettverkseffekter i Europas transportsystem.

Avinor er innforstått med at en norsk deltakelse i CEF Transport ikke automatisk medfører at søknader om finansiell støtte godkjennes. Avinor er også forberedt på at eventuell deltakelse vil medføre en økt administrativ byrde. Disse forholdene innebærer, etter Avinors vurdering, ikke en tilstrekkelig stor risiko eller ulempe som skulle tilsa at Norge ikke slutter seg CEF Transport. Deltakelse vil kunne tilføre Avinor ny kompetanse som vil være nyttig i et eventuelt arbeide med å søke tilgang til andre av EUs virkemiddelpakker.

Avinor stiller seg til disposisjon for å utdype vurderingene og bidra med faglige innspill i den videre prosessen.

Med vennlig hilsen

Avinor AS

Trine Lysne

Leder sektorpolitikk og analyse

Dokumentet er godkjent, og krever ikke en digital signatur.

Vedlegg:

Vedlegg: Avinors merknader av 9. januar 2014 til Integras rapport av 11.12.2014