

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 DEP  
0030 OSLO  
Norge

Vår ref.  
21/02774-2

Vår dato:  
17.09.2021

Deres ref.  
21/1263-1

Deres dato:

Vår saksbehandler:  
Trine Lysne / Øyvind Hallquist

---

## Innspill fra Avinor AS og Avinor Flysikring AS til luftfartsstrategi

### 1. Innledning

Avinor viser til brev fra Samferdselsdepartementet av 12. mai 2021 med anmodning om innspill til arbeidet med stortingsmelding om en nasjonal luftfartsstrategi. Avinor har fått utsatt svarfrist til 17. september 2021. Innspillet inkluderer Avinor Flysikring AS.

I tillegg til vår høringsuttalelse 21.08.2020 til NOU 2019:22, vises det til Avinors brev og rapporter til Samferdselsdepartementet det si hvor de alvorlige konsekvensene pandemien har for Avinor og luftfartsbransjen ellers, er omtalt. Det vises også til Avinorstyrets redegjørelse etter vedtektenes §10 fra 2020 (§10-planen).

Avinor er i ferd med å revidere konsernets overordnede strategi. Prosessen forventes å være avsluttet i november i år. Den strategiske betydningen av flere trender og utviklingstrekk som påvirker Avinors virksomhet drøftes der i lys av pandemien. Det er derfor viktig at Avinor får mulighet til å gi supplerende innspill dersom det er relevante forhold vi mener bør belyses ytterligere.

Vi har i det følgende valgt å omtale de temaene vi mener er viktigst for luftfarten nå og i tiden fremover og som er bør favnes i en nasjonal strategi. Vi har lagt vekt på en helhetlig tilnærming til bransjen som et økosystem hvor samspill og interaksjon mellom aktørene er avgjørende. Samtidig har vi prioritert våre innspill til de områdene hvor vi mener Avinor spiller en viktig rolle nå og i fremtiden. Dette både på bakgrunn av samfunnsoppdraget og den viktige rollen selskapet har i det norske samfunnet, men også på bakgrunn av de muligheter og utfordringer fremtidens mobilitet gir. Konsekvenser, læring og eventuelle behov som følge av pandemien omtales der det er relevant.

Det viktigste for luftfarten i den nærmeste fremtid er å komme ut av den dyptgripende krisen som koronapandemien har medført. Samtidig må bransjen evne å oppfylle de krav og forventninger som stilles til bærekraftig utvikling. I tillegg til FNs bærekraftsmål og Norges forpliktelser i henhold til Paris-avtalen, gir EUs «Green Deal» og EU taksonomien nå tydelige føringer for det betydelige fokuset bærekraft må ha i årene fremover. Dette vil være den største og mest krevende utfordringen for luftfarten nasjonalt og globalt og må reflekteres i en nasjonal luftfartsstrategi.

### 2. Beredskap og samarbeid i krise

Pandemiens virkning på næringslivet generelt er ulik alle andre kriser. Hele luftfartsindustrien og reiselivsnæringen er meget hardt rammet nasjonalt og globalt. Det er fortsatt svært vanskelig å fastslå de endelige konsekvensene og hvilke varige endringer pandemien vil etterlate seg. Krisen kan bli mer langvarig enn først forventet og virkningene for luftfarten mer dyptgripende, også på

lenger sikt. Samtidig har krisen tydelig vist hvor viktig luftfarten er som del av landets samfunnskritiske infrastruktur. Det er over tid bygget opp et nært samarbeid mellom flyselskapene, Avinor, nasjonale og lokale helsemyndigheter, politiet, Forsvaret og Luftfartstilsynet. Samlet utgjør aktørene et sterkt nasjonalt kompetansemiljø som under krisen har vist sin viktighet og bidratt til at Norge har kunnet opprettholde et nødvendig samfunnskritisk transportbehov. Avinor mener det er viktig at en nasjonal luftfartsstrategi sikrer rammebetingelser som understøtter et slikt beredskapsnettverk basert på kompetanse og samarbeid.

### 3. Klima

Bærekraftig utvikling, og særlig problemstillinger relatert til klimagassutslipp, er en av de største og mest krevende utfordringene for bransjen. Det er nødvendig at luftfartsbransjen og myndighetene står samlet for å løse disse. Vi viser til blant annet Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030* og Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemda til Avinor AS* der noen av eiers krav og forventninger er synliggjort. Føringerne fra EU gjennom «*Green Deal*» og «*Fit for 55*» vil som nevnt også prege bransjens utvikling fremover. I tillegg kommer de endringer man ser i samfunnet og hos forbrukerne. Det er avgjørende at bransjen sammen med myndighetene klarer å ta de rette valgene slik at luftfart blir en del av løsningen på klimautfordringene, ikke en del av problemet. Avinor har som mål å redusere egne utslipp og at egen drift er fossilfri i 2030, men også være både tilrettelegger og pådriver for å redusere utslippene fra flytrafikken.

Avinor har over lang tid arbeidet med å redusere utslippene fra flytrafikken. Det er etablert et tett og godt samarbeid mellom Avinor, Norwegian, SAS, Widerøe, LO og NHO Luftfart omkring dette. Disse aktørene har i tillegg til egne omfattende aktiviteter og strategier for å redusere klimagassutslipp utarbeidet felles faktagrunnlag og planer.

I oktober 2020 ble «*Bærekraftig og samfunnsnyttig luftfart, Rapport 4*»<sup>1</sup> publisert, der aktørene nevnt over for første gang satte som mål at norsk luftfart skal være fossilfri i 2050. For at luftfartsbransjen skal nå de målene som er satt, må flere løsninger tas i bruk. Teknologiene er kjente, men det trengs betydelig utvikling, skalering og omstilling. Elektrifisering vil spille en økende rolle, mer i Norge enn i andre markeder. Videre satses det betydelig på hydrogen; For eksempel har Airbus lansert ambisiøse planer for hydrogendrevne fly med opp mot 200 seter allerede fra 2035. Sammen med Luftfartstilsynet har Avinor i rapporten fra mars 2020 med tittel «*Forslag til program for introduksjon av elektrifiserte fly i kommersiell luftfart*»<sup>2</sup> har kartlagt og vurdert teknologi, utfordringer og muligheter og foreslått et sett mål med tilhørende tiltak og virkemidler for å nå disse.

Bærekraftig flydrivstoff vil være nødvendig for eksisterende fly og på de lange flygningene på både kort og lang sikt. I august i år publiserte derfor Avinor sammen med norsk luftfart et «*Program for økt produksjon og innfasing av bærekraftig flydrivstoff*»<sup>3</sup>. Programmet har tre hovedanbefalinger; en fondsløsning for økt innfasing, en «*Luftfart21-prosess*» og et godt og tydelig regelverk på regnskapsføring og rapportering av bruk av bærekraftig flydrivstoff.

Uavhengig av statens eierrolle og initiativ fra myndighetene, ser Avinor det som viktig å ha en tydelig rolle i utviklingen på bærekraftsområdet. Det er avgjørende for at Avinor og norsk luftfart kan nå klimamålene og Avinor kan fortsette å levere på samfunnsoppdraget og samfunnspålagte oppgaver.

---

<sup>1</sup> [Avinor Rapport om samfunnsnyttig og bærekraftig luftfart 2020](#)

<sup>2</sup> [Avinor Rapport om elektrifisering av luftfarten 2020](#)

<sup>3</sup> [Avinor Rapport om økt produksjon of innfasing av bærekraftig flydrivstoff 2021](#)

#### 4. Trafikk og økonomi

Pandemien har medført tap av trafikk og store økonomiske tap for Avinor. Avinors lufthavner håndterte i første halvår 2021 en passasjertrafikk som totalt for alle lufthavner var 77 prosent lavere enn nivået i 2019. Nedgangen har vært størst på lufthavnene med utenlandstrafikk grunnet strenge innreiserestriksjoner til Norge. Avinor anslår at flytrafikken vil være tilbake på 2019 nivåer i 2024, men prognosene er usikre.

Konsernets resultat og soliditet ble vesentlig påvirket av koronakrisen i 2020 og fortsetter å være det i 2021. Avinor har løpende dialog med eier om tiltak for å styrke konsernets likviditet og egenkapital. Avinors mål er å bringe selskapet tilbake til en situasjon der bruk av ressurser til drift og investeringer er tilpasset inntektene fra samfunnets etterspørsel etter flyreiser. Trafikkprognosene er usikre, og vanskelig å si når trafikken er tilbake på et nivå fra før pandemien.

#### 5. Rammvilkår for utvikling av flytrafikken

Avinor legger til rette for at tilbudet av flyruter i Norge og mellom Norge og utlandet er godt og dekker samfunnets behov og den etterspørselen som finnes i markedet. Avinor gjør dette gjennom å etablere og vedlikeholde infrastruktur og tjenester av høy kvalitet og ved å gi flyselskapene konkurransedyktige vilkår for etablering og utvikling av sin aktivitet.

Pandemien har som kjent lagt store begrensinger på mulighetene til å reise. På vei ut av pandemien er det nå forventninger om at krisen har forsterket og akselerert en del trender som vil kunne virke negativt på norsk luftfart. For forretningstrafikken er det forventet en senere innhenting og varig reduksjon, et segment som tradisjonelt har stått for en stor del av inntjening for mange flyselskaper. Økt klimabevissthet og fokus på bærekraft forventes også å påvirke reiseaktiviteten med fly i negativ retning frem til man har mer klimavennlige løsninger på plass. Dette vil utfordre både flyselskapenes og Avinors økonomi. Viktigheten av å ha konkurransedyktige rammvilkår for norsk luftfart i et internasjonalt perspektiv vil være avgjørende for utviklingen fremover. For Avinor er det avgjørende å skape tillit til at det betydelige klimaarbeidet som gjøres i samarbeid med flyselskapene og andre partnere, vil sikre at luftfarten blir en bærekraftig transportform i fremtiden.

Oslo lufthavn er landets viktigste knutepunkt for internasjonal flytrafikk. Avinor ønsker å utvikle lufthavnen som et knutepunkt for langdistanseflyginger. Det har derfor vært foretatt betydelige investeringer i terminalfasiliteter og infrastruktur som er i stand til å håndtere store passasjerfly. Oslo lufthavn er i sterk konkurranse med andre knutepunkt som bl.a. København, Stockholm og Amsterdam. Konkurransen om transferpassasjerer dreier seg først og fremst om rutetilbud og priser, men også om effektive og bekvemme terminalfasiliteter med gode tilbud. I konkurransesammenheng er det viktig med en effektiv og bekvem transfer for reisende fra utlandet til Oslo lufthavn som skal videre i Norge. Etter Avinors syn vil ytterligere forenklinger av grensepassering og toll gjøre Oslo lufthavn bedre rustet i konkurransen med andre lufthavner.

Dagens praktisering av fellesskandinaviske forhandlinger om bilaterale luftfartsavtaler utenfor EU gjør det særlig utfordrende å tiltrekke seg langdistansekapasitet mellom Norge og Asia. Dette er knyttet både til rettigheter som gjelder overflyvning og til markedsadgang. En ny luftfartsstrategi bør ta for seg hvordan et tettere samarbeid mellom myndighetene og luftfartsbransjen kan bidra til at Norges luftfartsavtaler med land utenfor Europa kan legge grunnlaget for bærekraftig vekst i disse markedene og være til nytte for norsk luftfart.

Grunnet et sterkt eksportmarked er Norge i en særstilling når det gjelder flyfrakt i Nord-Europa. Eksporten av fersk norsk sjømat har økt betydelig, og Norge er nå det største markedet for flyfrakt i Norden. Når det kommer til antall fraktfly i Norden er Oslo lufthavn størst. For langdistansemarkedet ut fra Norge har kombinasjonen passasjerer og frakt stor betydning for

mulighet for videre utviklingen av tilbudet i frekvens, flystørrelse og destinasjoner. Flyfrakt fra Oslo Lufthavn tilsvarer en fraktomsetning for flyselskapene på om lag 2,4 milliarder kroner.

København og Helsinki har kommet lenger enn Oslo i å legge til rette for god infrastruktur i form av terminaler og generell logistikk innen flyfraktrelatert virksomhet. Slik infrastruktur øker lufthavnens attraktivitet og bidrar til å øke effektiviteten og lønnsomheten til eksisterende og nye langdistanseruter. For Oslo lufthavn som ledende innen flyfrakt, er det betydelige synergier å hente ved bedre kapasitet og fasiliteter der. Luftfartsstrategien bør understøtte betydningen for norsk næringsliv av å utvikle videre Oslo lufthavn som landets viktigste lufthavn for flyfrakt.

## 6. Fremtidens mobilitet

Markedene for samfunnsnyttige tjenester som frakt av medisiner, nødhjelp, frakt av gods og persontransport med droner er under utvikling. I Norge er det først og fremst interessen for droner til fritidsbruk, til industriell bruk (inspeksjoner, overvåking og lignende), og som støtte til nødetatene, som har dominert utviklingen. Nasjonale og internasjonale reguleringer som skal ivareta sikkerheten og samtidig imøtekomme behovene i bransjen er under utforming i EU. Et omfattende regelverk for tjenester og luftrom er ventet tidlig i 2023. Intensjonen er at dette regelverket vil støtte opp om en akselerert utvikling i bransjen, spesielt når det gjelder droner for frakt av gods og personer.

Droner vil kunne operere på andre typer landingsplasser enn tradisjonelle luftfartøy og kreve en annen organisering av luftrommet og spesielt tilpassede flysikringstjenester for å kunne operere sikkert i forhold til tradisjonelle luftfartøy. Avinor er allerede aktive i utviklingen av luftromsforhold, og følger tett utviklingen med hensyn til behovet for bakkeinfrastruktur.

Bruk av droner i luftrommet har per i dag ingen kostnader, men dette ventes å måtte endre seg. Utvikling av spesifikke systemer og tjenester for droner er kostnader som per i dag ikke dekkes av droneoperatørene. Avinor anser luftromskontroll av droner som å være en naturlig del av selskapets samfunnsoppdrag og selskapet vil ha en ledende rolle i kontrollen med norsk luftrom for samtlige aktører.

En nasjonal luftfartsstrategi må etter Avinors oppfatning favne ny luftmobilitet bredt og i lys av utviklingen på andre transportområder og i forhold til samfunnets behov for øvrig.

## 7. Flysikringstjenesten

Levering av flysikringstjenester til sivil og militær luftfart er en viktig del av Avinors samfunnsoppdrag. Koronapandemien og bærekraft preger utviklingen av rammevilkårene for tjenesten.

EU har gjennom det såkalte «SES2+ regelverket» foreslått en strukturell reform med målsetting om å modernisere europeisk luftfart og gjøre den mer effektiv og bærekraftig med opptil 10 prosent utslippsreduksjon. Dette er primært tenkt løst ved utvikling av ny digitalisert teknologi for at europeisk luftfart skal kunne møte fremtidige kapasitetsutfordringer. Regelverksarbeidet vil få betydning for forvaltning og kontroll med norsk luftrom. Det er viktig at aktørene i norsk luftfart er samkjørte og forberedt på de forventede endringene og Avinor mener dette bør reflekteres i luftfartsstrategien.

Flysikringsavgiftene er regulert gjennom felleseuropeisk lovgivning. De gjeldende rammebetingelsene før koronapandemien viste seg ikke å være egnet i denne krisen. Som en følge av krisen, ble regelverket revidert høsten 2020 for at konsekvensene av det historiske trafikkbortfallet skulle kunne hensyntas i avgiftsfastsettelsen. De finansielle rammebetingelsene for flysikringstjenesten ble dermed satt i spill i kjølvannet av pandemien. Dette bidrar både til krevende

og uavklarte finansielle rammebetingelser for underveistjenesten, samt for luftromsbrukerne som betaler flysikringsavgiftene.

Det er åpnet opp for konkurranse for deler av flysikringstjenesten i Norge. EU legger nå opp til ytterligere konkurranse. Det er avgjørende at norsk luftfart sikres like betingelser som aktører i andre land og at rammene for norsk luftfart er koordinert med de felles-europeiske kravene. Det bør ikke innføres nasjonale ordninger som gir unødige bindinger for norsk luftfartsbransje.

Avinors samfunnsoppdrag knyttet til leveranse av militære flysikringstjenester forutsetter et tett samarbeid mellom sivile og militære luftromsbrukere og myndigheter. Den kommersielle utviklingen innen tjenesteyting til sivil luftfart sammen med økte beredskapskrav fra Forsvaret, utfordrer modellen innen finansiering og tjenesteyting. Her er det viktig å etablere et samarbeid som gir kosteffektive løsninger for de involverte. En ytterligere styrking av samarbeidet innen sivil-militær luftromsbruk bør derfor reflekteres i en nasjonal luftfartsstrategi. Styrkingen av dette samarbeidet bør også omfatte lufthavn infrastruktur.

Avinor bidrar gjerne med ytterligere utdyping av de temaene som er omtalt ovenfor og til eventuelle andre relevante tema i utformingen av stortingsmelding om en nasjonal luftfartsstrategi.

Med vennlig hilsen  
Avinor AS

Petter Johannessen  
Konserndirektør - CFO  
Dokumentet er godkjent elektronisk.

### Mottakerliste

Mottaker	Adresse	Post	Land	Kontaktperson
Samferdselsdepartementet	Postboks 8010 DEP	0030 OSLO	Norge	