

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Vår dato 15.09.2021
Deres dato 12.05.2021
Vår referanse tl
Deres referanse 21/1263-1

HØRING – INNSPILL TIL LUFTFARTSSTRATEGI

1. Innledning

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 12. mai 2021 vedrørende arbeidet med en strategi for norsk luftfart, som skal lede frem til en stortingsmelding våren 2022. Departementet "ønsker innspill knyttet til utviklingen i luftfarten etter pandemiutbruddet, herunder om utfordringer, muligheter og internasjonale utviklingstrekk med betydning for norsk luftfart". Vi oppfatter at en slik kartlegging vil utgjøre første fase av et arbeid med å avklare grunnlag og prosess for en nasjonal luftfartsstrategi. NHO Luftfart støtter et slikt "fasedelt" arbeid, og legger til grunn at luftfartsbransjen blir koblet tett på arbeidet med å utforme selve luftfartsstrategien.

2. Status etter pandemien

Covid-19 pandemien har påvirket norsk luftfart sterkt helt siden samfunnet ble mer eller mindre nedstengt 12. mars 2020. Flytrafikken har vært vesentlig redusert i hele perioden, med litt varierende nivå avhengig av myndighetenes over tid litt varierende smittevern- og reiserestriksjoner. Sommeren 2021 har også vært sterkt preget av pandemien, spesielt for den internasjonale flytrafikken. Etter NHO Luftfarts beregninger (basert på Avinor-statistikk) gikk den regulære flyrutetrafikken i og til/fra Norge (antall reisende) i 2020 ned med vel 66 prosent sammenlignet med 2019, og hele 80 prosent for perioden etter 12. mars 2020. Dette utgjør en omsetningsreduksjon i størrelsesorden 24 milliarder kroner. For 2021 antas trafikksvikten målt mot 2019-nivå å utgjøre vel 60 prosent, og for første halvår er den faktiske reduksjonen på vel 82 prosent. I omsetning kan reduksjonen i 2021 målt mot 2019-nivå bli anslagsvis 22 milliarder kroner. Dette er formidable størrelser – som åpenbart vil påvirke hele luftfartsnæringen fremover. Det bør også tilføyes at de reduserte trafikk- og omsetningstallene er resultatet *etter* betydelige fritak og/eller reduserte avgifter i første fase av pandemien, men som nå nesten er tilbake på før-pandemi nivå.

Det er dette som er bakgrunnsteppet for norsk luftfart og som må hensyntas når man skal utvikle en strategi for norsk luftfart. NHO Luftfart mener at det spesielt er tre områder departementet bør kartlegge og som betyr mye for hvordan man legger an en strategi for norsk luftfart.

- i) *Trafikk- og markedssituasjon er varig endret*
Nivået på flytrafikken i og til/fra Norge ligger nå vesentlig lavere enn i 2019. Det er stor usikkerhet om utviklingen for resten av 2021, og når man er tilbake på en "ny normal". Antakeligvis vil man oppleve en gradvis vekst i flytrafikken fremover, men uten å komme tilbake til nivået fra før-pandemien. Det vil si at

luftfartsnæringen må tilpasse seg et permanent lavere trafikknivå enn tidligere, men med betydelig usikkerhet på nivået som sådan.

Dernest er det mye som tilsier at vekstkurven fremover blir lavere enn vi har opplevd de siste ti-årene. Flytrafikken har tradisjonelt vært sterkt korrelert med den økonomiske utviklingen i samfunnet, men mye tilsier at utviklingen vil preges av noen endrede reisevaner. Ferie- og fritidsmarkedet antas å hente seg inn igjen når folk flest opplever at det er trygt å reise. Dette kan selvfølgelig ta tid – ikke minst til land/regioner hvor vaksineringsprosessen tar lang tid og dersom det kommer nye muterte virus som man i mindre grad kan beskytte seg mot gjennom de tilgjengelige vaksinene. Så er mange av den oppfatningen at forretningsmarkedet ikke vil nå "gamle høyder", og heller ikke komme tilbake til den jevne veksten vi har sett tidligere. Overgang og erfaringer med bedre digitale løsninger for kommunikasjon og møter vil kunne erstatte noe fysisk reising, og svekke behovet for flytransport. Flere store konsern i Norge har varslet en slik omlegging av reisepolicyen. Samtidig pågår det i Norge fortsatt en jevn omstilling fra produksjons- og vareproduksjon til tjenesteytende næringer, noe som kan trekke i retning av større mobilitetsbehov i samfunnet fremover.

Det er også grunn til å tro at trafikktviklingen vil kunne utvikle seg ulikt mellom forskjellige destinasjoner/reisemål. Noen reisemål med tradisjonelt mye forretningstrafikk kan relativt sett svekkes, mens destinasjoner med potensiale for mer ferie- og fritidstraftikk vil kunne øke fremover.

NHO Luftfart anbefaler at man foretar en analyse av utsiktene for utviklingen i flytrafikken. Et godt kunnskapsgrunnlag vil ha betydning for hvilke strategiske grep/tiltak man bør fremme for å utvikle en god og effektiv luftfartsnæring inkludert lufthavn- og flysikringstjenester.

ii) *Aktører i flymarkedet er ulikt påvirket*

Pandemien har påvirket aktørene i flymarkedet sterkt og til dels ulikt. Mange selskaper er økonomiske svekket, og noen har gått konkurs eller innstilt virksomheten. Myndighetene i Europa har på ulikt vis gått inn med kompenserende tiltak, men med svært varierende praksis. Noen land har lagt vekt på å dempe effekten av sviktende trafikk gjennom fritak eller reduserte skatter eller avgifter, mens andre land i større grad har gått inn med kompenserende tiltak gjennom låneordninger eller annen kapitaltilførsel til selskapene. Dette gjør at den finansielle situasjonen til spesielt flyselskapene jevnt over er betydelig svakere enn før pandemien, men er også til dels betydelig skiptet i forhold til før-situasjonen.

Noen såkalte lavkostselskaper i Europa har gjennom en mer fleksibel kostnadsstruktur, blant annet basert på enklere og rimeligere ansatte-vilkår og lokalisering i områder med gunstigere skatte- og avgiftsvilkår, klart å skalere ned kostnader i større omfang enn mer "klassiske" flyselskaper. Dette har medvirket til at de økonomiske tapene for slike selskaper har blitt relativt sett lavere enn for større nettverksselskaper. Samtidig ser vi at store selskaper, spesielt noen store europeiske nettverksselskaper som LH, AF/KLM m.fl, har fått kapitaltilførsel fra nasjonalstatene som ikke er langt unna å overgå de økonomiske tapene som selskapene har hatt. Evnen til å omstrukturere og omstille virksomhetene gjennom pandemien har også variert betydelig mellom

selskapene, og den finansielle situasjonen for flyselskapene i Europa har derfor blitt betydelig omkalfatret etter så langt nesten ett og et halvt år med en global pandemi.

Så hører det med til bildet at flyselskapene i Europa også er ulikt berørt av pandemien og reiserestriksjoner siden smitteverntiltakene er håndtert forskjellig fra land til land. Både omfang, variasjon og varighet av tiltak har variert mye, med ulike økonomiske konsekvenser fra selskap til selskap og land til land.

Vi ser også at nye aktører etableres i kjølvannet av pandemien. Med finansielt svekkede konkurrenter og relativt sett lave etableringskostnader, kan oppstart når flymarkedet begynner å ta seg opp igjen gi grunnlag for suksess. Lavkostselskaper med overkapasitet av fly kan også forholdsvis enkelt tilpasse produksjonen til nye land og markeder.

Kunnskap om ulike selskapers konkurransekraft og potensiale for å tilpasse produksjon i ulike markeder er avgjørende for å forstå hvordan norsk luftfart vil kunne utvikle seg fremover. I dette bildet hører det også med kunnskap om ulike type selskaper/forretningsmodeller, og spesielt forskjellen mellom ultra lavkostselskaper og mer tradisjonelle nettverksselskaper.

- iii) *Lufthavner og flysirkingselskaper sliter med kostnadstilpasning*
 Både lufthavn- og flysirkingselskaper har opplevd stor markedssvikt og økonomiske tap. Jevnt over har slike infrastrukturselskaper i mindre grad enn flyselskapene klart å tilpasse seg til den plutselige markedssvikten som følge av pandemien, og ifølge IATA er det spesielt statlige eide selskaper som i minst grad har klart å skalere ned egne kostnader.

Flysirkingselskaper kan i stor grad overføre økonomiske tap på flyselskapene gjennom et "cost recovery"-system over en periode på 5 til 7 år. Derved pulveriseres kostnadene over en lengre periode, men like fullt overføres økonomiske tap som følge av manglende egen kostnadstilpasning til brukeren, dvs. at man reelt sett betaler for en tjeneste man ikke har brukt. EU-kommisjonen har ikke lyktes med å stille strenge krav til omstilling, spesielt siden de store medlemslandene har strittet imot. I praksis har store land som Tyskland og Frankrike betalt seg ut av problemene gjennom kapitaltilførsel til egne flyselskaper snarere enn å stille krav om omstilling og effektivisering av statlige flysirkingsvirksomheter. Det antas at enhetskostnadene, uavhengig av overføring av tap for perioden 2020/2021, uansett vil øke.

Lufthavnselskaper sliter også med å tilpasse kostnadsnivået, spesielt siden en stor andel av kostnadene er knyttet opp til en stasjonær infrastruktur. Lufthavnene lever av "volum", og med bortfall av flybevegelser (minst) og flyreisende (mest) faller både avgiftsinntektene og normalt tilhørende kommersielle inntekter (parkering, tax free, servering osv) bort. Avinor har åpenbart blitt hardt rammet, men har fått betydelig kapitaltilførsel fra staten som eier. Bransjen er selvfølgelig fornøyd med at Avinor holdes gående, men er usikker på om selskapet evner å omstille og effektivisere virksomheten tilstrekkelig til et nytt og lavere inntjeningsnivå. Vi er kjent med selskapets planer med en ambisjon om å redusere kostnadsbasen med ca 20 prosent i 2022 målt mot 2019-nivå. Dette er slik vi oppfatter det en "midt på treet" målsetning

om kostnadsreduksjoner av europeiske lufthavner. Vi er likevel usikre på om Avinor på sikt klarer å tilpasse organisasjonen til en over lang tid svakere inntjening, og om selskapet vil forsøke å dekke opp manglende kostnadstilpasning gjennom økte lufthavnavgifter.

Hvordan Avinor tilpasser egen virksomhet i årene fremover vil ha stor betydning på de norske flyselskaperes konkurransekraft og utvikling. Avinor-modellen har sine fordeler og ulemper, men er krevende å opprettholde i en situasjon med sviktende inntekter. Finansieringen av en rekke samfunnsoppgaver ligger innenfor modellen, og gir svake incentiver for kostnadsstyring. Usikkerhet i fremtidig finansiering av Avinor gir uforutsigbarhet for flyselskapene og risiko for økte kostnader. Dette vil kunne påvirke langsiktig planlegging og vilje til å satse og utvikle flytilbudet.

3. Målbilde for norsk luftfart

Det er viktig med en god kartlegging av situasjonen for norsk luftfart som grunnlag for arbeidet med en strategi for norsk luftfart. Samtidig er det etter NHO Luftfarts mening viktig at man i starten av et slikt arbeid også blir enige om hva som skal være målet med en slik strategi. En strategi er først og fremst en plan for å nå noen mål, og da må man være enig om målbildet.

i) Målbildet må erkjenne luftfartens betydning for velferd og verdiskapning
NHO Luftfart mener det er helt grunnleggende i en strategi for norsk luftfart å beskrive betydningen av god mobilitet, og de virkninger et godt flyrutetilbud nasjonalt og internasjonalt har for sosial velferd for folk flest og for verdiskapning i samfunnet. Verdiskapning kommer som følge av aktivitet i sektoren, men ikke minst som følge av den tilgjengeligheten som skapes av luftfarten som sådan. Det er viktig å få frem hva dette betyr for samfunnsutviklingen og hvordan man kan legge til rette for fortsatt vekst innenfor miljømessige bærekraftige rammer.

ii) Målbildet må erkjenne luftfartens grunnleggende rolle i transportsystemet
I en globalisert økonomi betyr mobilitet mye for det enkelte lands konkurransekraft og utviklingsevne. Spesielt for et land som Norge – med langstrakt, utfordrende topografi, krevende værforhold, svake alternative transportmuligheter, og ikke minst med lange avstander til våre internasjonale handelspartnere – så er det av spesielt stor betydning med en mobilitet/tilgjengelighet som kompenserer for våre avstandsulemper. Luftfarten vil derfor åpenbart også i fremtiden ha en sentral rolle i et helhetlig transportsystem, ikke minst på lengre reiser nasjonalt og internasjonalt. Luftfartens grunnleggende betydning i et helhetlig transportsystem må erkjennes og legges til grunn for strategiarbeidet.

iii) Målbildet må vektlegge luftfartens vesentlige betydning for en rekke tilhørende næringer
I en diskusjon av målbildet må man ta med seg at den pågående pandemien har berørt en rekke næringer som direkte eller indirekte påvirkes av omfanget av reiseaktivitet. Virksomheter innenfor "ground handling", teknisk vedlikehold, hotell- og servering, lufthavndrift, "tax free salg, leiebilmarkedet osv. har mistet mye omsetning og gått gjennom en vesentlig omstilling. Arbeidsplasser og verdiskapning har falt bort. Norsk luftfartsnæring består av en rekke virksomheter som samlet utgjør en helhetlig verdikjede og med en gjensidig avhengighet. Dette gir en betydelig aktivitet utover selve reisevirksomheten, og skaper arbeidsplasser med til dels høy kompetanse og verdiskapning. Etter vår vurdering må

en strategi for norsk luftfart ta inn over seg betydningen for en bredere del av verdikjeden i luftfarten, og hvordan man kan bidra til å utvikle ikke bare en sterk norsk flynæring, men også tilhørende virksomheter som alternativt kan lokaliseres utenfor Norge.

iv) Målbildet må fange opp Norges mangfoldige behov for flytransport. Det er ikke tilstrekkelig med et ensidig mål om at luftfartspolitikken kun skal utvikle et best mulig flytilbud gjennom en effektiv og godt fungerende konkurranse. Dette vil ikke nødvendigvis lede frem til et stabilt, helhetlig og tjenlig flytransporttilbud over tid. Et begrenset fokus på konkurranseforholdene vil heller ikke hensynta effektene på lokal verdiskapning og arbeidsplasser.

Store deler av flysektoren er preget av sterk konkurranse som følge av forholdsvis lave etableringsbarrierer og stor markedsmobilitet. Noen selskaper går raskt inn og ut av markeder, og tilpasser seg etter skiftende markeder og sesongbehov. I Norge er ikke utfordringen primært å tilrettelegge for en tilstrekkelig fungerende konkurranse. I et normalt godt marked som i Norge, gir denne seg mer eller mindre av seg selv som følge av et velfungerende konkurranseregulering i Europa og at flynæringen strukturelt sett fungerer slik at man får nyetableringer i primærmarkeder som eventuelt er underutviklet.

Utfordringen i Norge er snarere å utvikle et stabilt, helhetlig og tjenlig flytransportsystem for hele landet. Vi trenger et system som ivaretar "kollektivtransportbehovet", samtidig som nesten 50 flyplasser i Norge skal ha god tilgjengelighet ut i hele verden gjennom gode nettverksløsninger. Flyrutesystemet skal dekke "massetransport" til Middelhavsdestinasjoner i spesielt sommerperioden, men også kompliserte reisebehov til destinasjoner på alle deler av kloden. Noen trenger høystandard tjenester med gode back-up løsninger når noe går galt, mens andre trenger enklere og billigere løsninger, og er mindre tids-sensitive ved forstyrrelser i reiseplanene. Det at vi reiser mye med fly, kanskje mest i verden per innbygger, skyldes rett og slett at vi bor i et land som er svært avhengig av lufttransport, men da blir også reisebehovene veldig forskjellige. I tillegg kommer økende og mangfoldige behov for flyfrakt inn og ut av landet. Alt dette bør også gjenspeiles i målbildet for hva slags luftfart vi trenger i Norge.

v) Målbildet må fange opp behovet for en klimavennlig norsk luftfart. Luftfarten må også omstille seg mot et lavutslipp samfunn og de forpliktelser som blant annet følger av Parisavtalen, og andre internasjonale avtaler. Teknologitvillingen pågår for fullt, og nasjonal- og internasjonal virkemiddelbruk blir kontinuerlig forsterket. Utfordringen er å fremme luftfartens omstilling til en karbonnøytral fremtid samtidig som samfunnets behov for god mobilitet blir ivaretatt. Hvordan vi i Norge skal legge til rette for en slik omstilling mot en karbonfri norsk luftfart bør således også ivaretas i strategiarbeidet.

Oppsummert: Målet med en strategi for norsk luftfart bør knyttes til behovet for å utvikle en bærekraftig og konkurransedyktig nasjonal luftfartsnæring som kan sikre et stabilt, helhetlig og effektivt flytilbud. Dette gir norske arbeidsplasser med høy kompetanse, og sikrer en grunnleggende infrastruktur, samt nasjonale beredskapsbehov og sikkerhetsinteresser.

4. Strategiske innsatsområder:

Når man har klargjort målene for en strategi for norsk luftfart bør man drøfte hva som må gjøres for å nå målene. Hvilke strategiske innsatsområder bør man se nærmere på og hvilke valg eller prioriteringer står man ovenfor for å nå målene?

Vi vil nedenfor omtale noen områder som vi mener bør drøftes i en slik strategi. Vi ser for oss at det må etableres en prosess med relevante aktører for å avklare de konkrete innsatsområdene og ikke minst drøfting av mulige tiltak innenfor disse områdene. Dette bør skje gjennom innspills-møter eller lignende hvor relevante aktører kan legge frem og underbygge synspunkter. Omtalen er derfor forholdsvis kort og stikkordspreget.

Vi vil foreslå at strategien knyttes til fem hovedområder som angitt nedenfor, og som drøfter ulike grep/tiltak som kan fremme norsk luftfart i retning av det målbildet man ønsker å legge til grunn. Den foreslåtte tematiseringen kan i utgangspunktet gi noe overlapp i drøfting av konkrete innsatsområder, men dette må avstemmes etter nærmere bearbeiding.

- i) Norsk luftfart og pandemi – lærdom og hvordan sikre likeverdige vilkår og effektive økonomiske rammebetingelser?
 - a. Hvordan sikre nødvendig flytransportstandard i en ny krise/pandemi?
 - b. Mulige ytterligere tiltak for å komme ut av pandemien
 - c. Hvordan tilrettelegge for mest mulig likeverdige konkurransevilkår nasjonalt og internasjonalt
 - d. Hvordan sikre en effektiv og samfunnsøkonomisk fornuftig skatte- og avgiftslegging
- ii) Internasjonalt samarbeid – hvilke områder bør prioriteres og hvordan?
 - a. Hvilke områder innenfor EUs regelverksarbeid bør Norge prioritere og hvordan?
 - i. Forbrukerregulering
 - ii. Sikkerhetsregelverk (EASA)
 - iii. Konkurrans- og statsstøtte
 - iv. SES
 - v. Arbeidsliv
 - vi. Lufthavn & infrastruktur
 - vii. Annet
 - b. Norsk luftfartspolitik utenfor EU/EØS – "tredjelandspolitikk"
- iii) Klima & miljø
 - a. Rammebetingelser som fremmer omstilling mot en karbonfri luftfart, jf spesielt "balansen mellom nasjonale og internasjonale virkemidler
 - b. "Balansere" en effektiv klimapolitikk med konkurransedyktige vilkår, jf spesielt behovet for tilpasning til "Fit for 55".
 - c. Hvordan fremme/sikre tilstrekkelig investeringskapasitet i norsk luftfart?
 - d. Betydningen av nye teknologier (eks bærekraftig flydrivstoff og el-fly teknologi) for Norge
- iv) Arbeidslivs-betingelser i norsk luftfart
 - a. Hvilke normer/regler skal gjelde for utenlandske selskaper i Norge
 - b. Hvilke normer/regler skal gjelde for norske selskaper i EU/EØS
 - c. Hvordan skal vi forholde oss til (ulike) rammebetingelser utenfor EU/EØS
 - d. Hvordan sikre nødvendig tilsyn og kontroll?

- v) Utvikling av en (mer) effektiv infrastruktur
 - a. Lufthavnstruktur
 - b. Sikre stabil og forutsigbar finansiering av infrastrukturen (ref svekket kryssubsidiering, "single till", samfunnsoppgaver mv)
 - c. Organisering og styring av den offentlige infrastrukturen (inkludert egendrift kontra konkurranseutsetting)
 - d. Økonomisk regulering (ref. Avinors markedsrett) - luftfartsavgifter
 - e. Automatisering & teknologi

5. Videre prosess – involvering mv

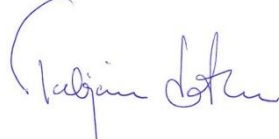
Vi mener at man bør konkretisere strategien i en enkel handlingsplan med forslag til konkrete oppfølgingspunkter. Dette har man eksempelvis gjort i "Luftfartsstrategi for Danmark" fra 2017, med 38 konkrete oppfølgingspunkter. På denne måten får man anskueliggjort hvilke konkrete tiltak som kan bidra til at man utvikler norsk luftfart i retning av det målbildet man blir enig om.

NHO Luftfart mener at man også må angi hvordan en slik strategi skal følges opp. Hvilken prosess ser man for seg videre og hvem bør involveres? Den største svakheten i et strategiarbeid er ofte manglende oppfølging. Uklarhet i ansvar og roller kan lett føre til at tiltak ikke blir fulgt opp, og det er derfor viktig å "peke på" de aktørene som bør følge opp på de ulike tiltaksområdene.

Avslutningsvis vil vi understreke viktigheten av at den norske luftfartsbransjen blir godt involvert i det videre arbeidet med å utvikle en strategi for norsk luftfart. Vi vil i denne sammenheng vise til gode eksempler for slik involvering innenfor blant annet reiseliv, sjømat, og maritim sektor. Man bør unngå at regjeringen på egen kjøp lager en strategi hvor næringen som skal leve med denne ikke blir tilstrekkelig involvert.

NHO Luftfart imøteser departementets oppfølging og ser frem til å delta i det oppfølgende arbeidet.

Med hilsen
NHO Luftfart



Torbjørn Lothe
Administrerende direktør