

Justis- og Beredkapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO  
Norge

**Vår ref.**  
23/33873-2

**Vår dato:**  
23.10.2023

**Deres ref.**  
23/2619

**Deres dato:**  
16.06.2023

**Vår saksbehandler:**  
Elise Anonby Olsvik

---

## **Avinor AS - Høring NOU 2023:17 Nå er det alvor - Totalberedskapskommisjonen**

Vi viser til høringsbrev av 16. juni 2023 fra Justis- og beredkapsdepartementet, vedlagt rapport fra totalberedskapskommisjonen.

### **Innledning og avgrensning av Avinors innspill**

Avinor AS har ansvar for å drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Avinor eier, drifter og utvikler 43 lufthavner i Norge og har, sammen med Luftfartstilsynet, et særskilt ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap innenfor luftfarten.

Avinors oppfatning er at kommisjonens rapport har tatt opp viktige områder på samfunnssikkerhets- og beredkapsområdet og på en god måte beskriver utfordringsbildet i arbeidet med totalforsvaret i tiden som kommer. Avinor slutter seg derfor til kommisjonens overordnede vurderinger og anbefalinger.

Utover dette ønsker Avinor å komme med innspill til og utdype området som omhandler beredskap på Avinors lufthavner, herunder drivstofftilgang, som er omtalt i kapittel 18 i rapporten. Her redegjøres det for utfordringer den offentlige organiserte redningstjenesten har erfart med bruk av lufthavnene. Dette beskrives som en *manglende beredskap* der «Avinor ikke stiller krav til beredskap for nødvendige bakketjenester på flyplassene utenfor åpningstid» (s. 281). Det vises også til både rapporten etter skredet på Gjerdrum og evalueringsrapporten etter Viking Skyhendelsen for å understreke denne problemstillingen. Avinor mener at det er utfordrende at det ikke defineres nærmere hva som legges i begrepet *manglende beredskap*. I tillegg mener vi at det er nyttig å tydeliggjøre forholdet mellom Avinor som lufthavnoperatør og de lufthavnrelaterte tjenestene eller handlingstjenestene som leveres av kommersielle aktører ved lufthavnene.

### **Beredskap på lufthavnene – omtale i kommisjonens rapport**

I kommisjonens rapport omtales området lufthavnsberedskap spesielt knyttet til redningstjenestens tilgang til drivstoff og lufthavnstjenester under redningsoppdrag. Her sees Avinors beredkapsansvar opp mot å sikre leveranse av flydrivstoff til redningstjenesten. Under følger utdrag fra kommisjonens rapport som beskriver dette:

## s. 281

- *Kritisk infrastruktur og tjenester innen luftfarten, for eksempel forsyning av flydrivstoff, kontrollsentraler, senter for fjernstyring av tårn og dessuten det digitale nettet og strømforsyningen, er alle vesentlige for å opprettholde funksjonalitet i luftfarten*
- *Den offentlig organiserte redningstjenesten har de senere årene erfart økende utfordringer i forbindelse med bruk av flyplasser. Et eksempel er at manglende beredskap gjør det vanskelig å få etterfylt drivstoff for redningshelikoptre utenom vanlige tidspunkter for ruteflyvninger. Det har også, etter det kommisjonen erfarer, vært hendelser der ambulansefly ikke har kunnet lande på flyplasser på grunn av manglende beredskap.*
- *Spesielt har man erfart dette ved langvarige oppdrag, som ved skredet på Gjerdrum og ved andre hendelser hvor avstanden fra helikopterbasen til oppdraget er lang. I evalueringen av redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum ble det satt spørsmålsteget ved beredskapen for drivstofftilgang til redningshelikoptrene ved Avinors flyplasser. Problemstillingen er også omtalt i evalueringsrapporten etter Viking Sky-hendelsen. Etter det kommisjonen erfarer, stiller ikke Avinor i kontraktene sine krav til beredskap for nødvendige bakketjenester på flyplassene utenom åpningstid. Dette gjelder også for drivstoffselskapene som forsyner flyplasser og drifter denne delen av tjenesten. Dette kan medføre forsinkelser i redningsoppdrag.*

## s. 287

- *Redningshelikoptrene, luftambulansene, andre helikoptre og fly som bidrar i søk, redning og transport av skadde og syke, bør kunne ha en forutsigbarhet ved at flyplasstjenester er tilgjengelige. En viktig forutsetning er at flyplassene opprettholder en nødvendig beredskap for å etterfylle drivstoff utenfor normale åpningstider. Begrenset tilgang til drivstoff på Avinors lufthavner kan være en avgjørende faktor, spesielt i tidskritiske hendelser som redningsaksjoner. Dette fordrer en tilgangs- og beredskapsordning hos blant annet drivstoffleverandørene.*
- *Kommisjonen mener at Samferdselsdepartementet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet må sørge for at en slik ordning iverksettes.*

## s. 288

- *Kommisjonen anbefaler: å sikre beredskap på flyplasser som gjør at redningshelikoptre, luftambulanser og andre helikoptre og fly som bidrar i søk, redning og transport av skadde og syke, har en forutsigbarhet når det gjelder tilgjengelighet av flyplasstjenester*

## Organisering av drivstofforsyning på Avinors lufthavner

Eierskapet og driften av drivstoffanleggene på Avinors lufthavner ivaretas av private aktører, og leveringen av drivstoff er i utgangspunktet et forhold mellom flyselskapene og drivstoffleverandørene. På noen lufthavner er likevel Avinor engasjert som underleverandør til å gjennomføre selve tankingen og stå for et begrenset vedlikehold av tankanleggene. Det er viktig å understreke at dette er oppgaver Avinor utfører på kommersielle vilkår.

### Bakgrunn for dagens ordning

Forsyningen av drivstoff på kortbanenettet har i prinsippet vært uendret siden 1997, dvs. seks år før Luffartsverket (LV) ble omdannet til Avinor. LV / Avinor har tilrettelagt for drivstoffleverandørene med festekontrakt for arealer hvor leverandøren, i første rekke Statoil, investerte i drivstoffanlegg. Statoil inngikk kontrakter om leveranse av drivstoff med flyoperatørene,

men benyttet Avinor som underleverandør til gjennomføring av tanking og et begrenset vedlikehold av drivstoffanleggene.

I kontrakten fra 1997 mellom Statoil og LV er partenes gjensidige forpliktelse regulert som følger: «Statoil har investert/vil investere i tankanlegg med nødvendig utstyr for drivstoffkvaliteten Jet A1. LV vil stille et eget areal (jfr. egen leiekontrakt) til disposisjon samt påta seg daglig drift/utlevering som bestemt i denne kontrakt»

Air BP overtok anleggene og festekontrakten med Avinor fra Statoil i 2014 og har siden da stått for leveranse av drivstoff til fly på disse lufthavnene. Driftsmodellen avtalt med Statoil ble videreført, slik at Avinor fortsatt er underleverandør på tanking og vedlikehold. Air BPs forretningsmodell legger til grunn lønnsomhet av hver enkelt lufthavnoperasjon, og for 18 lufthavner vurderer Air BP anleggene som såpass ulønnsomme at selskapet i 2018 varslet Avinor om at de ønsket å selge disse. Til nå har Air BP lagt ned sine tjenester ved Båtsfjord og Røst.

Vi forstår det slik at Air BP gjør sine vurderinger på rent kommersielt grunnlag, og at deres virksomhet ikke har noe særskilt samfunnsoppdrag eller ansvar for beredskap og tilgjengelighet utover det som kan forsvares kommersielt.

### **Om leveranse av drivstoff som en «lufthavnrelatert tjeneste»**

I «Forskrift om lufthavnrelaterte tjenester» (F03.11.2000 nr. 1096) (§ 2-3 nr. 2) står det at «Påfyll og tømning av drivstoff, herunder lagring, kontroll av kvalitet og levert mengde» er en lufthavnrelatert tjeneste/handlingstjeneste.

Selv om forskriften gjelder for lufthavner med mer trafikk enn man har på kortbaneflyplassene, følger det forutsetningsvis også for kortbaneflyplassene at både tjenesteytere innenfor den aktuelle virksomhet (eksempelvis drivstoffselskaper) og lufthavnoperatøren selv (eksempelvis Avinor) har adgang til å levere denne handlingstjenesten.

Likevel er det slik at ingen aktør, heller ikke Avinor, er gjennom forskriften pålagt å levere drivstofftjenester, som ellers skjer på de kommersielle vilkår som brukerne av lufthavnen og drivstoffleverandøren avtaler.

### **Spørsmålet om Avinors ansvar for å levere drivstoff**

I Avinors vedtekter § 3 første avsnitt følger at «Selskapets samfunnsoppdrag er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Eieren avgjør hvilke lufthavner selskapet skal drive». Hvilke konkrete oppgaver som ligger i å «drive og utvikle» lufthavner er ikke angitt, men i utgangspunktet oppfatter Avinor at dette gjelder å ivareta rollen som lufthavnoperatør, og ikke innbefatter noe pålegg om leveranse av handlingstjenester.

Det er Avinors forståelse at dette ikke kan tolkes som et krav om at Avinor plikter å overta ansvaret for visse nødvendige handlingstjenester (her: levere flydrivstoff) når private leverandører (her: Air BP) velger å ta ned sin virksomhet.

Samtidig er det viktig å legge til at Avinor og drivstoffleverandørene har ivaretatt ambulanseberedskapen gjennom hjemmевaktordninger på utvalgte lufthavner. På noen lufthavner uten hjemmевaktordninger har en av drivstoffleverandørene satt opp drivstoffautomater der besetningen på ambulansehelikoptrene kan fylle drivstoff selv. Redningstjenesten skal kunne benytte seg av Avinors og drivstoffleverandørenes hjemmевaktordninger eller drivstoffautomater

når redningshelikoptrene har behov for å fylle drivstoff utenom ordinær åpningstid, på de lufthavner dette gjelder.

På de fleste store/mellomstore lufthavner er ikke Avinor involvert i driften av drivstoffanleggene. På disse lufthavner er beredskapsordninger etablert i varierende grad, men mye basert på hvilke kostnader kommersielle flyoperatører er villig å påta seg. Det kan være verdt å merke seg at drivstoffet Jet A1 har en gitt holdbarhet og at en derfor vil være avhengig av, ikke bare infrastruktur for fylling av drivstoff, men også rotasjon på drivstoff. Dette vil være spesielt kostnadskrevende for de mindre lufthavnene.

## Beredskap knyttet til å holde lufthavner åpne

Lufthavnene har konsesjon fra Luftfartstilsynet hvor det som regel stilles krav til at de «skal holdes åpne på de tider som er nødvendig for å betjene luftambulansen og flyruter som er pålagt offentlig trafikkplikt, samt offshoretrafikk». Dette innebærer at lufthavnen er pålagt å ha kunngjort åpningstid i tidsrommet hvor det er FOT<sup>1</sup> ruter, og ha beredskap for å håndtere eventuelle ambulanseoppdrag utenfor åpningstiden. Det er ikke klart at konsesjonen pålegger Avinor andre tjenester enn at aktuelle lufthavner skal være tilgjengelig for flybevegelser.

I Eiermeldingen for Avinor (Mld. St. 30 (2016-2017)) fremkommer på side 11 bl.a. at Avinor skal «Halde lufthavner opne for ambulansfly og ambulanshelikopter også utanfor den ordinære opningstida ved lufthavnene». Slik Avinor ser det handler dette først og fremst om at lufthavnene skal være tilgjengelig for avgang og landing for denne typen flyginger, hvilket det er lagt til rette for i dag.

Avinor har også, i samarbeid med helseetatene, fjernet beredskapen på enkelt lufthavner i 2016. Bakgrunnen var at beredskapen ble lite brukt og at behovet kunne dekkes med ambulanshelikopter, som kan lande og ta av på lufthavnen uten bemanning av bakke- eller tårntjeneste. For å sikre tilgjengelighet på drivstoff ble det montert automater på drivstoffanleggene. Så vidt Avinor kjenner til, har dette fungert tilfredsstillende.

## Oppsummering

Som Avinor ønsker å belyse gjennom sitt hørings svar, er det hensiktsmessig å tydeliggjøre hva som ligger i begrepet *beredskap* som omtales i kommisjonens rapport. Det ene sporet dreier seg om beredskapen som gjelder at lufthavnene skal være tilgjengelig for avgang og landing, noe det er tilrettelagt for i dag. Det andre sporet dreier seg om drivstofftilgang- og etterfylling. Som beskrevet over er ikke Avinor leverandør av drivstoff og det kan ikke utledes av forskriften at Avinor er pålagt å levere drivstofftjenester da denne skjer på de kommersielle vilkårene som brukerne av lufthavnen og drivstoffleverandøren avtaler.

På den ene siden har vi forståelse for at etterfylling bør være tilgjengelig for at nødvendige flyoperasjoner skal kunne foregå også utenfor kunngjort åpningstid. På den annen side reiser en eventuell plikt problemstillinger for Avinor som lufthavnoperatør knyttet både til anskaffelse av drivstoff, kjøp og drift av tankanlegg, vilkår for leveranse til flyoperatørene m.m., og vi mener derfor eventuelle plikter for Avinor i denne sammenheng må utledes av et klarere grunnlag enn den generelle plikten til å holde åpent.

---

<sup>1</sup> Der markedet alene ikke gir et tilfredsstillende flyrutetilbud kan Samferdselsdepartementet, for å sikre et godt flytilbud over hele landet, kjøpe flyrutetjenester etter en offentlig konkurranse blant flyselskapene, og pålegge såkalte forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT) på flyruter, der det stilles krav til billettpris, kapasitet, frekvens, ruteføring mv.

I denne sammenhengen vil vi også nevne at for delvis å kompensere for inntektsbortfallet som følge av Covid-19, og som en forventning fra eier, satt Avinor i 2020 i gang et omfattende program for å redusere kostnadene. Som en del av dette ønsker vi å finne nye og bedre løsninger som kan ivareta ambulanseberedskap mer kostnadseffektivt. Parallelt vurderer vi også i større grad å tilpasse åpningstiden til kommersielle flybevegelser og normal dagtid. Alle disse vurderingene krever en tett dialog med blant annet HRS og Luftambulansetjenesten.

Avslutningsvis ønsker Avinor å understreke at vi har forståelse for at denne problemstillingen adresseres, og ser klart redningstjenestens behov for sikre drivstoffleveranser også på kortbanenettet. Avinor støtter kommisjonens anbefaling om at beredskapsordningene bør vurderes videre. Vi understreker samtidig at en slik vurdering av alternative ordninger må sees opp mot hvem som skal ha ansvaret for ordningene og hvordan de dermed skal finansieres.

**Med vennlig hilsen**  
Konsernsjef Avinor AS

Abraham Foss

*Dokumentet er godkjent, og krever ikke en digital signatur.*