



Forprosjekt:

***Det felleseuropeiske luftrommet og
eierutfordringer for Samferdselsdepartementet***

Desember 2011 – Januar 2012

Kort oppsummering

Om Single European Sky

Norge har tilsluttet seg EU-initiativet Single European Sky (SES) og dermed forpliktet seg til implementering av de forordningene som kommer fra EU-kommisjonen vedr. dette. Det er Statens ansvar ved SD å sørge for at forordningene blir etterfulgt i Norge. Avinor er statens instrument for implementering av SES i Norge.

Vårt oppdrag er å gjennomføre et forprosjekt til en vurdering av SD i rollen som Avinoreier i perspektiv av SES, nemlig iht. dets faktiske ordlyd og opprinnelige intensjoner – og ikke justert for de aktuelle, pragmatiske tilnærminger som synes fremherskende i større eller mindre grad hos mange av medlemslandene.

Leveransen

- SD ønsker innspill til de utfordringer som utviklingen innen SES vil stille SD overfor i rollen som eier av Avinor.
- Hvilken betydning har SES for den norske stat med henblikk på en optimal eiermodell for Avinor som leverandør av flysikring- og lufthavnstjenester?

Målsetning med oppdraget

- Belyse relevante problemstillinger som innspill til departementets strategi for eierstyring av Avinor som helhet – dog med et spesielt fokus på flysikring.
- Anbefale evt. områder for ytterligere bearbeiding i etterkant av dette forprosjektet.

Anbefalinger

Oppdraget er sterk sammensatt med årsakssammenhenger og implikasjoner på tvers av temaene. En tydelig struktur har derfor være en utfordring. Av samme årsak kan våre anbefalinger selvsagt ikke ses ute av kontekst med den behandlingen som foretas i rapporten både innenfor og imellom de ulike temaene.

ATMI-anbefaling #:

1. Vedr. eierstyring av virksomheten
2. Vedr. luftromseiers behov og forventninger til underveistjenesten
3. Vedr. luftromseiers og Avinors felles FAB-strategi
4. Vedr. grenseoverskridende organisering
5. Vedr. organisering av flysikringstjenesten innen Avinor
6. Vedr. organisering Tårn- og Underveistjenester
7. Vedr. teknologi (SESAR løsninger)
8. Vedr. investeringer (Teknologi og kompetanse)

Det antas imidlertid at den utålmodige leser vil sette pris på en samlet listing av anbefalingene under ett i vedlegget.

Presisering

Resonnementer i denne rapporten og anbefalinger for videre tiltak baserer seg på antakelser og analyse innenfor forprosjektets begrensede ressursmessige og tidsmessige rammer. Resonnementer og anbefalinger må ses som tentative og med forbehold. Forprosjektets anbefalinger kan ikke stå alene og er å betrakte som grunnlag for videre bearbeiding av de belyste temaer.

Innhold

1. Innledning	5
1.1 Single European Sky (SES).....	5
1.2 Oppdraget.....	6
1.2.1 SES – forordninger og intensjoner	6
1.2.2 Hva.	6
1.2.3 Avgrensning	7
2. Eierstyring av Avinor.....	7
2.1 Eierrollen	7
2.2 Norsk Anbefaling for Eierstyring og Selskapsledelse (NAES)	7
2.2.1 NAES-anbefaling #2: Virksomhet	8
2.2.2 NAES-anbefaling #9: Styrets arbeid.....	9
2.3 Aksjeloven	10
2.4 Styrets rammer	10
2.5 Eiers krav og forventninger	10
2.5.1 Krav og forventninger – generelt	10
2.5.2 Krav og forventninger før/nå.....	11
2.5.3 Krav og forventninger i forbindelse med SES.....	11
3. Rollene til Avinor.....	11
3.1 Lufthavntjenester.....	12
3.2 Flysikring	12
3.2.1 Tårntjenester	12
3.2.2 Underveistjenester	13
3.2.3 Flynavigasjonstjenesten (FNT)	13
4. Rollene til Samferdselsdepartementet (SD)	13
4.1 Generelt	13
4.2 SD som eier av norsk luftrom	14
4.3 SD som luftfartsmyndighet.....	14
4.4 SD som Avinor-eier	14
5. Krysningspunktet mellom Avinors og SD's roller	15
5.1 Eier av norsk luftrom	15
5.2 Luftfartsmyndighet.....	16
5.3 Eier av Avinor.....	16
6. Problemstillinger og anbefalinger	17
6.1 FAB-struktur (luftrommet).....	17
6.1.1 Luftromseiers behov og forventninger til underveistjenesten	17

6.1.2 Luftromseiers og Avinors felles FAB-strategi.....	18
6.2 FAB-organisering (Tjenesten)	19
6.2.1 Grenseoverskridende organisering	19
6.2.2 Organisering av flysikringstjenesten innen Avinor	20
6.2.3 Organisering Tårn- og Underveistjenester	20
6.3 Ytelseskrav (Inntekter)	21
6.4 Effektivisering (Kostnader)	22
6.4.1 FAB-struktur (luftrommet)	22
6.4.2 FAB-organisering (tjenesten)	22
6.4.3 Teknologi (SESAR løsninger)	22
6.5 Investeringer (Teknologi og kompetanse).....	23
7. Vedlegg 1: Listing av anbefalinger	24

1. Innledning

1.1 Single European Sky (SES)

Norge har tilsluttet seg EU-initiativet Single European Sky (SES) og dermed forpliktet seg til implementering av de forordningene som kommer fra EU-kommisjonen vedr. dette. Forordningene følger opp dette med klare krav. Det er Statens ansvar ved SD å sørge for at forordningene blir etterfulgt i Norge. Mange av tiltakene i forordningene har tidsfrister som kan være utfordrende.

SES må ses på bakgrunn av samfunnskrav vedr. bl.a.

- Hensynet til miljøet
 - ... fordi det synes å være en generell oppfatning blant publikum at Luftfartsbransjen er en miljøsynder med faktiske store CO2 utslipp. Selv om luftfarten står for en liten del av de samlede klimagassutslippene, må også luftfarten ta sin del av ansvaret for å redusere utslippene. For å sikre bransjen en bærekraftig framtid, er det nødvendig med vesentlige reduksjoner i bransjens såkalte miljømessige fotavtrykk
- Krav fra flypassasjerene (PAX)
 - ... på bakgrunn av at de forut for SES-initiativet opplevde store forsinkelser og med store unødvendige samfunnskostnader.
- Krav fra flyselskapene
 - ... som i en ny konkurransesituasjon med prispress krever tilsvarende kostnadseffektivisering hos både lufthavn og flysikring.
- Krav fra brukerne under ett
 - ... som lider under kapasitetsbegrensninger i luftrommet

Målene i SES er å restrukturere europeisk luftrom som en funksjon av de naturlige, grenseoverskridende trafikkstrømmene - i stedet for kunstige ruter bestemt av nasjonale grenser. Luftromskapasiteten skal økes med mellom 2,5 og 3 ganger dagens nivå gjennom å etablere funksjonelle luftromsblokker (FAB'er), et harmonisert regelverk og "interoperabel" teknologi, samtidig som kostnadene skal halveres, miljøpåvirkningen skal reduseres med 10%, og det skal bli 10 ganger så sikkert å fly.

Et av de ultimative funksjonsmålene for SES – under én felles himmel – er en miljøoptimal, direkte rute mellom to destinasjoner med kontinuerlig oppstigning og landing uten unødvendige kurs-/høydeendringer og kompliserte innflygningsmønstre. Altså: Kortest, raskest og billigst mulig "gate-to-gate".

I tillegg utvides dette tradisjonelle gate-to-gate-perspektiv til heller å være et cruising-to-cruising-perspektiv (C2C), fordi det er i luften de "fulle" flyene skal være. Det er i luften flyene genererer inntekter. Derfor må SES legge forholdene til rette for en mest mulig optimale forhold for brukerne – ved å endre perspektivet fra bakke-til-bakke til i stedet luft-til-luft. SES innebærer således krav til ikke bare europeiske flysikring, men også tilsvarende krav til de europeiske lufthavnenes deltakelse i en helhetlig løsning for en optimal C2C-situasjon for flyselskapene.

Realiseringen av SES-målene bygger på to vesentlige byggesteiner:

- Teknologi
 - Under SES ligger også utviklingsprogrammet SESAR som har til formål å utvikle nye teknologiske løsninger for mer effektive flysikkerhetstjenester og mer effektiv trafikkavvikling. Det forutsettes at dette vil resultere i lavere kostnader (unit rate) for flyselskapene. På bakgrunn av de første leveransene fra SESAR, forventer imidlertid ATMI at den vesentligste kostnadseffekten av en mer avansert teknologi neppe vil være merkbar før et godt stykke inn i neste tiår. Også lufthavnene berøres av SESAR-programmet.
- Struktur / Organisering / Driftsmodell
 - SES-initiativet bygger på et felles europeisk luftrom på tvers av dagens nasjonale luftromsgrenser med tilhørende flysikkerhetstjenester. Det er tydelig formulert fra EU-kommisjonen at dette vil innebære ikke bare forventninger til, men etter hvert eksplisitte krav til nye strukturer og organisasjonsformer med drift i et samordnet og helhetlig perspektiv uten nasjonale sub-optimale løsninger. Den potensielle besparingseffekten av strukturelle tiltak avhenger ikke av ny teknologi. Hvis viljen er der kan slike tiltak realiseres umiddelbart – i takt med FAB-initiativene.

I Norge har Avinors flysikkerhetsdivisjon jobbet med SES og SESAR i flere år, mens OSL og øvrige lufthavner hittil ikke har vært nevneverdig synlige i SES/SESAR-relaterte problemstillinger.

1.2 Oppdraget

1.2.1 SES – forordninger og intensjoner

Det er vår erfaring fra annet arbeid med SES/SESAR-relaterte problemstillinger at det generelt innen SES er store sprik mellom

- intensjonene i SES-forordningene og
- realisering via implementeringer nasjonalt hos flysikkerhetstjenestene og i FAB-regi.

Vårt oppdrag er å gjennomføre et forprosjekt til en vurdering av SD i rollen som Avinoreier i perspektiv av SES, nemlig iht. dets faktiske ordlyd og opprinnelige intensjoner – og ikke justert for de aktuelle, pragmatiske tilnærminger som synes fremherskende i større eller mindre grad hos mange av medlemslandene.

1.2.2 Hva.

Problemstilling

- SES i et pan-europeisk perspektiv signaliserer behov for fremtidig nytenkning og etablering av multinasjonale strukturer på tvers av nasjonale grenser – til det beste for brukerne.

Leveransen

- SD ønsker innspill til de utfordringer som utviklingen innen SES vil stille SD overfor i rollen som eier av Avinor.
- Hvilken betydning har SES for den norske stat med henblikk på en optimal eiermodell for Avinor som leverandør av flysikkerhet- og lufthavnstjenester?

SD's rolle som eier av Avinor – i SES-perspektiv

Målsetning med oppdraget

- Belyse relevante problemstillinger som innspill til departementets strategi for eierstyring av Avinor som helhet – dog med et spesielt fokus på flysikring.
- Anbefale evt. områder for ytterligere bearbeiding i etterkant av dette forprosjektet.

Forventninger til leveransen

- Det ønskes et helhetlig, overordnet og strategisk perspektiv.
- Utgangspunktet er et samfunnsnyttig nasjonalt / regionalt perspektiv med henblikk på mest mulig effektive tjenester til brukerne til lavest mulig kostnad - gitt gjeldende krav til sikkerhet.

1.2.3 Avgrensning

Rapporten fokuserer på SD's eierrolle i forholdet til Avinor. I det omfang SD's rolle som regulatør eller luftfartsmyndighet/-tilsyn er berørt, er dette alene en del av arbeidet med å tydeliggjøre eierrollen.

Rapporten fokuserer på den delen av Avinor som har relevans for SES. Derfor er ikke Avinors aktiviteter under "Lufthavn Landsiden" berørt. Utover dette søkes det anlagt et holistisk perspektiv på tvers av flysikring og lufthavn.

Rapporten er et forprosjekt. Innen for forprosjektets rammer vil det i hovedsak bli å identifisere hovedelementene i problemstillingen, samt å peke på relevante problemstillinger for videre fordyping.

Resonnementer i denne rapporten og anbefalinger for videre tiltak baserer seg på antakelser og analyse innenfor forprosjektets begrensede ressursmessige og tidsmessige rammer. Resonnementer og anbefalinger må ses som tentative og med forbehold. Forprosjektets anbefalinger kan ikke stå alene og er å betrakte som grunnlag for videre bearbeiding av de belyste temaer.

2. Eierstyring av Avinor

2.1 Eierrollen

På vei ned i forståelsen av utfordringene for SD's eierrolle i perspektiv av SES er det behov for å forstå SD i eierrollen generelt.

Aksjeloven pålegger SD som eier å sørge for at Avinor har et lovlig valgt styre. Heretter er det opp til styret å forholde seg til selskapets vedtekter, samt forvalte eiernes interesser gjennom å fatte vedtak som er til beste for selskapet. SD trenger i prinsippet - under normale omstendigheter - ikke å involvere seg ytterligere enn å fatte vedtak i samsvar med den vedtektsbestemte innholdet på den årlige, ordinære generalforsamling.

2.2 Norsk Anbefaling for Eierstyring og Selskapsledelse (NAES)

Denne anbefalingen, som er allment akseptert som et uttrykk for beste praksis - oppfordrer styret til å sikre en god eierstyring og selskapsledelse. Det er således definert som et styreinitiativ å sikre etablering av en effektiv mekanisme for at selskapet lever opp til eiernes krav og forventninger. Gjennom 15 konkrete

anbefalinger er beste praksis formulert. I relasjon til dette oppdraget synes to av anbefalingene relevante:

2.2.1 NAES-anbefaling #2: Virksomhet

Styrets oppgave er å forvalte selskapets innenfor de rammene som eierne definerer.

NEAS-anbefaling #2 oppfordrer til tydelige vedtekter som et operasjonelt verktøy for styret, slik at det innenfor disse rammene kan etablere klare mål og strategier for sin virksomhet.

Vedtekter er offentlige. Skulle eier ønske å gi ytterligere føringer, som under hensyn til omfang og/eller sensitivitet er uegnet for vedtektene, er det vanlig at eier presenterer styret for en styreinstruks som skal ha tilslutning fra alle styrets medlemmer.

SD har i Avinors vedtekter definert en rekke forhold i tillegg til Aksjelovens bestemmelser som instruerer styret på et overordnet, prinsipielt nivå. Vedtektene har tydelige spor fra "Norsk anbefaling for Eierstyring og Selskapsledelse", hvor for øvrig bare kapittel 9 vedr. styrets arbeid synes relevant i denne sammenhengen.

Vedtektene legger strategiske føringer for virksomheten. Nedenfor er det foretatt et for dette oppdraget relevant utdrag av vedtektene:

1. 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 (§3)
2. Eier avgjør hvilke lufthavner som selskapet skal drive. (§3)
3. Virksomheten skal drives på en
 - a. sikker,
 - b. effektiv og
 - c. miljøvennlig måte og
 - d. sikre god tilgjengelighet for alle grupper reisende. (§3)
4. Selskapet skal i størst mulig omfang være selvfinansierende gjennom inntekter fra hovedvirksomheten og annen forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene. (§3)
5. Internt i selskapet skal det skje en samfinansiering mellom bedriftsøkonomisk lønnsomme og ulønnsomme enheter. (§3)
6. Selskapet skal utføre samfunnsplågte oppgaver slik de er fastlagt av eieren. (§3)

Vedtektene legger føringer for styrets utførelse av sitt arbeid:

7. Styret skal
 - a. legge en plan for sitt eget arbeid og
 - b. utvikle sin egen kompetanse (§8)
8. Styret skal hvert år
 - a. Evaluere sitt arbeid og
 - b. sin egen kompetanse. (§8)
9. Styret skal sørge for at selskapet tar samfunnsansvar. (§8)

10. Styret skal forelegge for samferdselsministeren alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning, herunder saker om hel-/delprivatisering av basisvirksomhet. (§10)
11. Styret skal hvert år legge frem for samferdselsministeren en plan for virksomheten med datterselskaper (§10)

Det ses at vedtektene i hovedsak gir styret instruks for lufthavnsvirksomheten. I lys av SES vil det være flere forhold som ikke kan eller bør reguleres av forordninger, men hvor politisk ledelse kan ha preferanser. Det kan her være hensiktsmessig å vurdere eier-sporet som kanal for å påvirke de strategiske valgene. I så fall er det som ovenfor nevnt en avveining om "signalet" er permanent med relevans for endrede vedtekter, eller kun situasjonsbestemt eller på annen måte uegnet for vedtektene.

Som eier kan SD formelt utøve sin innflytelse gjennom å gi nye vedtekter og endrede rammebetingelser eller mandat. Dette må skje i tråd med aksjeloven, gjennom Styret. Samtidig kan det være hensiktsmessig med en uformelle relasjon av mer dynamisk karakter for konstruktive diskusjoner på et høyt luftfarts- og bedriftsfaglig strategisk nivå.

ATMI-anbefaling #1:

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier kanalisere situasjonsaktuelle krav til Avinor – utover krav fra SD i rollen som luftfartsmyndighet – via styret.

Det anbefales i fortsettelse av ovenstående å etablere rutiner for uformelle strategiske konsultasjoner mellom Avinors og SDs ledelse på et høyt strategisk faglig og organisatorisk nivå i begge organisasjoner innenfor krysningpunktet luftfartspolitisk/-regulatorisk og bedriftsøkonomisk som grunnlag for utveksling av gjensidige behov, krav og forventninger.

I lys av ovenstående anbefales det - innenfor rammene av vedtekter og evt. andre strategiske føringer fra eier til styret – at Avinorledelsen gis handlingsrom, støtte og ressurser for å realisere sine oppgaver.

2.2.2 NAES-anbefaling #9: Styrets arbeid

Innenfor rammene av vedtekter og evt. styreinstruks forventes styret å lede selskapets strategiske arbeid. Aksjeloven (ref. Nedenfor) er eksplisitt i forhold til karakteren av problemstillinger som hører hjemme på styrebordet og på pulten til daglig ledelse.

Et styre forventes å være proaktivt ("på forkant") i forhold til selskapsledelsen for å være i styringsposisjon. Et proaktivt styre forutsetter tilstrekkelig kompetanse innen selskapets kjerneområder. For Avinor innebærer dette at styret må ha tilstrekkelig kompetanse for å være proaktive innen både lufthavns- og flysikringsvirksomheten. Ikke minst vil sistnevnte – i forhold til tidligere – kreve store strategiske beslutninger av både strukturell og investeringsmessig karakter.

NEAS-anbefaling #9, som for øvrig er gjengitt i Avinorvedtektenes §8, pålegger styret en årlig egenevaluering i forhold til dette. SES og SESAR gjør det høyst relevant for styret å gjøre denne egenevalueringen / kompetanseutviklingen i lys av flysikringsdivisjonens behov for strategisk oppmerksomhet i styret prioriteringsliste.

Flysikring opplever under SES store utfordringer til endring innen både strukturer og prestasjoner. Strategiske vedtak i en slik endringsprosess er i samsvar med både aksjeloven og NEAS anbefalinger og forutsetter en et proaktivt styre med annen kompetanse enn lufthavnsdrift. I tillegg kan det være behov for et eksternt fagperspektiv.

Det henvises forøvrig til ATMI anbefaling #6 i pkt. 6.6.6.

2.3 Aksjeloven

Aksjeloven beskriver styrets oppgaver og plikter bl.a. slik:

- Iht. §6-12 skal styret bl.a. "holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Aksjeloven beskriver oppgavene til daglig ledelse bl.a. slik:

- Iht. §6-14 omfatter daglig ledelse ikke "saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Det er daglig leder som er ansvarlig for at "formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte".

Til dato synes Avinorstyrets hovedfokus – bortsett fra i situasjoner med sviktende regularitet i trafikkavviklingen – å ha vært fokusert på forretningsutvikling innen Lufthavnsvirksomheten.

Implementeringen av det felles europeiske luftrommet stiller krav til strategisk nytenkning hva angår både teknologiske og strukturelle forhold på tvers av nasjonale grenser.

Det er nærliggende å tro at etterlevelsen av kravene til implementeringen av et felles europeisk luftrom vil konfrontere Avinorstyret med krav til å løfte flysikring opp i toppen på den strategiske dagsorden, samt dermed kreve betydelig større styredeltakelse i den "tekniske" materien i flysikringsvirksomheten – som grunnlag for de nødvendige, innsiktsfulle vedtakene.

2.4 Styrets rammer

Det er vår forståelse at eiers relasjon til Avinor er sterkt formalistisk med eierstyring via generalforsamlingen, samt at dette i vid utstrekning avgrenser seg til valg av styrets medlemmer.

I samsvar med vedtektene skal styret på et årlig møte med samferdselsministeren fremlegger planer for selskapet med eksplisitt angivelse av endringer i forhold til tidligere planer. Samferdselsministeren og departementet får ved denne formelle anledningen et innblikk i Avinors status og planer. Det synes således som om Avinorstyret har den proaktive rollen, og departementet forholder seg til selskapets planer.

Med dette melder seg spørsmålet omkring proaktiv vs. reaktiv eierstyring. Så lenge Samferdselsdepartementet ikke uttrykker preferanser i forhold til strategiske forhold innen Avinors kjerneområder synes dagens praksis og rammeverk å være hensiktsmessig – altså med begrenset dynamikk mellom eier- og styrerollen. I det tilfelle at eier måtte få sterke preferanser i forhold til Avinors strategiske utvikling og dermed behov for en proaktiv rolle i selskapets utvikling melder seg spørsmålet om hensiktsmessigheten og effektiviteten av dagens eiermodell.

2.5 Eiers krav og forventninger

2.5.1 Krav og forventninger – generelt

Eiernes krav og forventninger til et selskap kan anta ulik form. Det er ikke uvanlig at eier avgrenser seg til å formulere et avkastningskrav og forventninger til

utbyttepolitikk, samt at selskapets styre har frihet til å levere dette innenfor rammene av selskapets vedtekter.

I andre tilfeller er eierne mer proaktive og tydelige i sine styringssignaler til styret hva angår ikke bare mål- og resultatkrav, men også i forhold til strategiske preferanser i realiseringen av resultatene.

2.5.2 Krav og forventninger før/nå

Noe tyder på, at i dagens situasjon kan eiers krav og forventninger til Avinor i all vesentlig la seg oppsummeres slik:

Så lenge

- dagens lufthavner og flysikring drives på en sikker og miljøvennlig måte med god regularitet og tilgjengelighet for alle grupper reisende, samt
- at eier i 2012 mottar utbytte som fastlagt i statsbudsjett

vil eier være fornøyd med selskapets og dermed styrets og ledelsens prestasjoner.

2.5.3 Krav og forventninger i forbindelse med SES

Det synes enkelt å konstatere at Avinor nå står overfor store strategiske utfordringer:

- På lufthavnsiden øker nasjonale og ikke minst internasjonale trafikkvolumer i årene fremover, og nye OSL rykker opp fra en stor mindre lufthavn til midt i klassen av mellomstore lufthavner i europeisk målestokk, og størst i Norden ved siden av København Lufthavn .
- Flysikring utvikler seg
 - fra "gammel" teknologi med radiokommunikasjon og radar og flygeleder i rollen som kontrollør
 - til en fremtid med satellittbasert navigasjon og datakommunikasjon og flygeleder i roller som en trafikkovervåker, og en teknologi som gir muligheter for helt nye virtuelle strukturer for organisering av både luftrommet og leveransen av tjenesten.
- Etablerte mønstre, maktbaser og posisjoner, samt kompetanser blir i økende grad utdaterte på alle nivåer og åpner for nye muligheter for fremsynte og offensive krefter som våger å prøve krefter med de beste både hjemme og ute – frem for å gjemme seg bak proteksjonistiske barrierer lengst mulig.

Denne utviklingen synes å kunne dra nytte av et dynamisk samspill på et forretningsfaglig høyt nivå mellom staten som myndighet, oppdragsgiver/kunde og eier på den ene siden og Avinor som leverandør på den andre siden omkring håndteringen av de fremtidige strategiske utfordringene.

3. Rollene til Avinor

Avinor AS er i dag et aksjeselskap som eies 100 % av staten, representert ved SD. Samferdselsministeren er selskapets generalforsamling.

Det vil nedenfor bli tilstrebet å betrakte Avinor så langt som mulig som en vanlig bedrift med vedtektsbestemte oppgaver, et styre, definerte forretningsområder med

SD's rolle som eier av Avinor – i SES-perspektiv

tilhørende forretningsmodell, herunder kunder og konkrete leveranser, samt inntekter fra disse tjenestene.

Avinor har i dag to forretningsområder, nemlig lufthavner og flysikring.

I perspektiv av SES finner vi det formålstjenlig å beskrive Avinor ved 3 roller, nemlig

- Lufthavntjenester
- Flysikring Tårntjenester
- Flysikring Underveistjenester .

Beskrivelsen av disse rollene nedenfor har til formål siden å se disse i forhold til SD's roller med fokus på eierrollen.

3.1 Lufthavntjenester

Hvis man et øyeblikk ser bort fra at eier har pålagt Avinor den konkrete samfunnsoppgaven også å drive ulønnsomme lufthavner, så er Avinor i prinsippet en lufthavnseier på lik linje med de private, som for eksempel Torp og Rygge.

En lufthavnoperatør er en leverandør av tjenester til flyselskapene. Her er Avinors inntekter regulert i form av start- og tårnavgifter. I tillegg kommer inntekter fra evt. handling-tjenester på "flysiden", samt helkommersielle inntekter fra "landsiden". Hver lufthavn drives med basis i lokale reguleringsplaner, samt konsesjon fra luftfartsmyndighetene.

I forhold til lufthavner opptrer staten i hovedsak i rollen som luftfartsmyndighet. Dog har staten (ved SD) ønsket ha virksomhet på lufthavner uten lønnsomhet eller med betydelig underskudd. I prinsippet kjøper staten tjenester på slike lufthavner i form av tilskudd. I slike tilfeller er staten den reelle "kunden" til lufthavntjenesten, mens flyselskapene og passasjerene blir "brukere". I hverdagen er det selvsagt flyselskapene og passasjerene som er de reelle kundene.

I Avinors tilfelle, som operatør av 46 lufthavner med bare et fåtall lønnsomme, er statens subsidiering av de ulønnsomme lufthavnene i realiteten inkludert i utbyttekravet. Et utbytte på kr. 512 mill. i 2012 er således nettovirkningen av "ikke mottatt subsidier".

SES som en "pakke" av forordninger og SESAR-programmet er i stor grad fokusert på flysikringsrelaterte forhold. Imidlertid forutsetter realisering av SES-målene et sømløst samspill mellom aktørene, herunder lufthavn. Lufthavn berøres således av flere av leveransene fra SESAR's såkalte Work Packages (underprosjekter). Lufthavnenes relasjon til SES drives i mindre grad av forordninger. For lufthavnene betyr SES i høyere grad driftsmessige effektiviseringsmuligheter. Engasjementet fra europeiske lufthavner i SESAR varierer sterkt fra svært proaktive lufthavner til passive. I Norge vil et SESAR-engasjement avgrense seg til i hovedsak de 4 største med OSL i front. Implementeringen av SESAR-teknologien vil imidlertid kunne være særdeles relevant for de små lufthavner, ref. nedenfor under pkt. 3.2.

3.2 Flysikring

3.2.1 Tårntjenester

Selv om det ikke formelt er slik det praktiseres innen Avinor, så er konseptuelt lufthavnene kunder til tårntjenestene. For enkeltheten skyld skilles her ikke mellom tårn og AFIS. Det er konseptuelt lufthavnene som er bestiller og betaler av tårntjenester. Tårntjenester inngår som en del av lufthavnenes samlede leveranse av tjenester til flyselskapene, iht. pålegg fra luftfartsmyndigheten.

SD's rolle som eier av Avinor – i SES-perspektiv

Det er allerede i dagens forordninger lagt opp til muligheten for konkurranseutsetting av tårnvirksomheten i Norge. I teorien kan lufthavnene bestille tårntjenester fra andre sertifiserte leverandører enn Avinor. Dette er dog ennå ikke realisert i praksis. SES oppfordrer til konkurranseutsetting av tårntjenesten, hvilket allerede er en realitet i flere europeiske land.

En av de aktuelle, høyprofilert SESAR-leveransene er Remotely Operated Towers (ROT) som er høyst relevante for norske forhold med mange små Lufthavner med få daglige avganger.

3.2.2 Underveistjenester

Underveistjenesten er av natur en monopolvirksomhet, forstått på den måte at bare én aktør kan ha virksomhet i ett og samme luftrom. En leverandør av underveistjenester engasjeres av den stat som har suverenitet over det pågjeldende luftrommet. SES pålegger nemlig medlemsstatene som luftromseiere å utpeke leverandør av underveistjenester. Selv om det ikke formelt er slik det praktiseres i Norge, så er konseptuelt Avinors underveistjeneste en leverandør til SD som luftromseier. En naturlig konsekvens – i samsvar med helt vanlige forretningsmessige prinsipper – burde være at Avinor leverer underveistjenesten i samsvar med en kravspesifikasjon fra SD. Det er tilsvarende en naturlig konsekvens at denne kravspesifikasjonen avspeiler SD's forpliktelser vis a vis SES-forordningene, for eksempel relatert til FAB.

Underveistjenestene underlegges nå en nytt og signifikant annerledes avgiftsregime. Med overgang fra fullkostnadsdekning til ytelsesbasert avgiftsberegning stiller de nye og skjerpede inntektsbegrensningene i SES omfattende krav til kostnadseffektivisering. De første 3 årene er effektiviseringskravet relativt sett moderat, men dog en betydelig utfordring. Effektiviseringskravet i SES forventes betydelig skjerpet etter dette.

3.2.3 Flynavigasjonstjenesten (FNT)

Dagens FNT er i hovedsak en støttefunksjon som sikrer underveistjenesten og tårntjenesten best mulig teknologiske systemer for leveransen av deres respektive tjenester. I forhold til dette oppdraget opptrer FNT ikke som en rolle men inngår i de to ovennevnte.

4. Rollene til Samferdselsdepartementet (SD)

4.1 Generelt

SES bygger på en rekke formelle forordninger, og Norge har sluttet seg til disse i Forskrift 26. Januar 2007 nr 99. Selv om noen av de senere oppfølgere, innen luftfartsmiljøet kjent som SES II, ikke formelt er tatt inn i de norske forskriftene pga visse EØS formaliteter, så er det ATMI's forståelse at disse likevel legges til grunn i Samferdselsdepartementets videre arbeid med SES.

Hva er det så med SES/SESAR og oppfølgingen av forskriftene som gjør at det kan være behov for å se på SDs rolle som forvalter av norske luftfartsinteresser og kanskje spesielt som eier av Avinor? Svaret på dette ligger bl.a. i SES klare forutsetning om effektivisering og samarbeid på tvers av landegrenser samt kravet til transparens i økonomien.

Identifiseringen av SD's roller vis a vis Avinor har til formål å tydeliggjøre oppgaver og ansvar innen hver av disse. Med utgangspunkt i SES mener vi at SD har 3 roller, nemlig

- Eier av norsk luftrom
 - I arbeidet med tydeliggjøringen av SD's roller som myndighet og Avinoreier har vi funnet det hensiktsmessig å introdusere rollen med SD som luftromseier
- Luftfartsmyndighet
 - Premissetter
- Avinoreier
 - Generalforsamling for Avinor

4.2 SD som eier av norsk luftrom

Iht. SES plikter SD å utpeke en sertifisert leverandør av underveistjenester. I utgangspunktet har alle sertifiserte flysikringstjenester under SES-avtalen rett til å konkurrere om å levere underveistjenester innen hele SES-luftrommet. Vi mener på det foreliggende grunnlag at det antakelig vil være formålstjenlig å definere en rolle for SD som "Luftromseier" for å skille dette fra de to øvrige.

I rollen som "eier av det norske luftrommet" er SD, som nevnt ovenfor, oppdragsgiver for Avinors underveistjenester. I lys av SES – med avtalefestede krav til luftromseierens forvaltning av sine luftrom – synes det derfor en naturlig konsekvens og en nødvendighet for etterlevelsen av SES-avtalen – at SD spesifisere kravene i sitt oppdrag til Avinor som leverandør av underveistjenesten.

Etablering av en FAB er et statlig ansvar (som luftromseier). I et konseptuelt perspektiv hadde det vært nærliggende å tenke seg drøftelser på relevante staters departementsnivå forut for SD's kravspesifisering av underveisoppdraget. Iht. SES er det på departementsnivå at prinsippene for grenseoverskridende samarbeidskonstellasjoner avtales. Allikevel hadde det antakelig vært naturlig at luftromseier konsulterer sin egen flysikringstjeneste forut for slike samtaler.

4.3 SD som luftfartsmyndighet

Det statens ansvar ved SD å sørge for at SES-forordningene blir implementert og etterfulgt i Norge.

4.4 SD som Avinor-eier

SD's rolle som eier av Avinor er i prinsippet uendret i forbindelse med implementeringen av SES i Norge. Imidlertid beveger Avinor seg over i en betydelig mer krevende utviklings-/forandringsmodus med store utfordringer på både personalsiden, teknologi og investeringer.

Det er i rollen som eier at SD skal bidra til Avinors utvikling med tydelige forretningsmessige rammer og mandat for virksomheten innen spørsmål som for eksempel

- Virksomhet utenfor Norge
- Avregulering / Konkurransetsetting
- Effektivisering

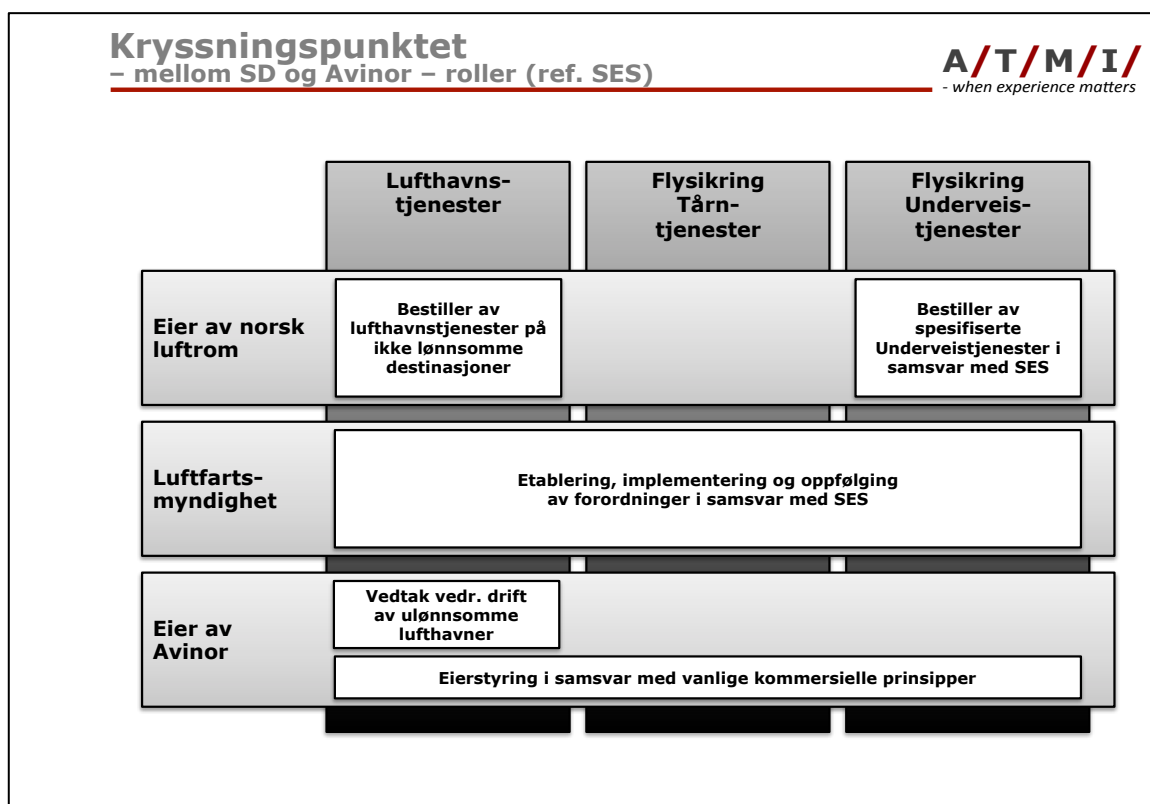
- Investeringer

Det er eiers rett å drive Avinors virksomhet i en ønsket strategisk retning både på eget initiativ og/eller gjennom å støtte ledelsens utviklingsplaner.

Det skal ikke ses bort fra at det kunne være nyttig for begge parter med en "nærere", strategisk eierrelasjon hva angår både drivende krav og støttende mandat.

5. Krysningpunktet mellom Avinors og SD's roller

I et forsøk på å bidrag til tydeliggjøring av SD's rolle i forhold til Avinor har vi krysstabulert de respektive rollene, her med utgangspunkt i SD, slik som grafisk illustrert nedenfor:



5.1 Eier av norsk luftrom

I rollen som statens representant og eier av norsk luftrom ivaretar SD norske samfunnsinteresser, her representert ved følgende problemstillinger:

- Lufthavn
 - Staten ved SD har bestemt å opprettholde driften ved et stort antall ulønnsomme lufthavner. Disse kunne i utgangspunktet være eid av både Avinor og private aktører. Beslutningen om å opprettholde driften er basert i hensynet til en samlet norsk infrastruktur og samfunnsbehov. I

prinsippet bestiller luftromseier således drift av en ulønnsom lufthavn via en avtale om subsidiering - som i Avinors tilfelle er en del av utbyttepolitikken.

- Tårntjenesten
 - Luftromseier har ingen spesiell rolle på dette området.
- Underveistjenester
 - SD befinner seg som luftromseier imellom forordningene og intensjonene fra SES på den ene side, og Avinors etterlevelse av disse på den andre siden. Det synes naturlig at SD selv må sikre den nødvendige kongruens mellom SES-intensjoner og nasjonale realiteter. Dette forutsetter at SD som luftromseier er tydelig i å spesifisere Avinors oppdrag med å etablere/drive Underveistjenesten i samsvar med SD's ambisjoner i forhold til SES-intensjonene.

5.2 Luftfartsmyndighet

Som lufthavnmyndighet er SD premissleverandør til alle Avinors tre nevnte roller.

5.3 Eier av Avinor

Som eier er SD generell kravsetter til Avinors driftsmessige og økonomiske prestasjoner.

I forhold til Avinors tre roller vurderes følgende å være relevant:

- Lufthavn
 - Mens det er i rollen som luftromseier at det besluttes å etterspørre tjenester ved ulike lufthavner, så er det i rollen som Avinoreier at SD pålegger Avinor – i samsvar med selskapets vedtekter – å etablere/opprettholde driften av ulønnsomme lufthavner.
- Tårntjenesten
 - Med henvisning til §10 i selskapets vedtekter er det flere forhold som har relevans for eierrollen, herunder forhold som mulig utvidelse av Avinors tårnvirksomhet til utlandet, samt å ruste opp til mulig innenlands konkurranse.
- Underveistjenesten
 - Med mindre underveistjenesten har utviklingsplaner som er underlagt vedtektenes §10, så er det ikke relevant å involvere eierrollen. Dette er imidlertid under forutsetning av at SD som luftromseier gir klare kravspesifikasjoner til Avinor som leverandør av underveistjenester.

Vi mener at eierrollen – i en normalsituasjon og i samspill med de to øvrige rollene – består i en helt vanlig forretningsmessig oppfølging av Avinor. I tillegg til dette skal eier forholde seg til de aktivitetene som man selv har konkretisert i vedtektene.

Imidlertid mener vi også at dagens situasjon ikke kan karakteriseres som normal med referanse til ovenfor. Mulige følger av dette er problematisert nedenfor.

6. Problemstillinger og anbefalinger

På bakgrunn av SES befinner Avinor seg i en situasjon med behov for store strategiske beslutninger - hvor eierrollen antakelig må aktiveres. Hva i SES er det som skaper dette behovet?

De viktigste temaene er:

1. FAB-struktur (luftrommet)
2. FAB-organisering (tjenesten)
3. Ytelseskrav (Inntekter)
4. Effektivisering (Kostnader)
5. Investeringer (Teknologi og kompetanse)

6.1 FAB-struktur (luftrommet)

Blant de fundamentale tiltakene for å oppnå målene i SES, er etableringen av funksjonelle luftromsblokker (FAB). En funksjonell luftromsblokk er i SES definert som:

En luftromsblokk, basert på operative behov og etablert uavhengig av nasjonale grenser, hvor utøvelsen av flysikringstjeneste og tilhørende tjenester, er ytelsesbasert og optimalisert med den hensikt å innføre, i hver funksjonell luftromsblokk, forbedret samarbeid mellom utøverne av flysikringstjeneste eller, når det er hensiktsmessig, én integrert tjenesteutøver.

SD bør ha en egen oppfatning av hva som er en funksjonell luftromsblokk ift SES' krav og egne forventninger, uavhengig av dagens situasjon innen FAB'ene i regionen.

6.1.1 Luftromseiers behov og forventninger til underveistjenesten

Problemstilling

SD som luftromseier plikter å iht. SES

- utpeke en leverandør av underveistjenester og
- sikre at SES-forordninger med tilhørende intensjoner ivaretas.

Realiseringen av SES-forordninger og -intensjoner skjer hos leverandøren av underveistjenesten, altså her Avinor. Forutsetningen for at Avinor kan levere i samsvar med dette, er at SD har formulert en tydelig kravspesifikasjon for oppdraget – basert på de samme SES-forordninger og intensjoner og i samsvar med SDs ambisjonsnivå.

Det synes uklart om SD som luftromseier har et klart formulert mål bilde / fremtidsbilde for norsk deltakelse i FAB-sammenheng i samsvar med forpliktelsene iht SES-forordningene og det ambisjonsnivået som SD hadde/har for intensjonene i SES.

Det synes uklart om det eksisterer en felles oppfatning hos SD som luftromseier og oppdragsgiver og Avinor som leverandør av underveistjenesten omkring de praktiske implikasjonene av forpliktelsene iht SES-forordningene og det ambisjonsnivået som SD har for intensjonene i SES.

Det antas at SD som luftromseier ikke finner dagens NEFAB i tråd med SES-intensjonene og egne ambisjoner for etablering av FAB, samt at det eksisterer et

SD's rolle som eier av Avinor – i SES-perspektiv

ønske om å etablere et grunnlag for en strategi frem mot en høyere grad av oppfyllelse av SES-forordningene.

FAB-struktur dreier seg i realiteten om å 1) i første omgang slå sammen etablerte luftrom til ett felles luftrom med henblikk effektivisering av trafikken gjennom optimale ruter og 2) foreta en ny og optimal sektorisering av luftrommet som heretter tildeles dagens leverandører innen FAB-samarbeidet. De økonomiske konsekvensene, som selvsagt er kompliserende i realiseringen av FAB-struktureringen, må løses som forutsetning for gjennomføring.

En slik optimal omfordeling av trafikken betyr at de respektive leverandørene av underveistjenestene i realiteten, og om ønskelig, kan fortsette produksjonen av sine tjenester på akkurat samme måte som tidligere – ut fra et rent trafikkavviklingsperspektiv. At dette, bortsett fra i en overgangsperiode, neppe er hensiktsmessig ut fra økonomiske hensyn, kommenteres nedenfor.

ATMI-anbefaling #2:

Det anbefales at SD i rollen som luftromseier tar initiativ til gjennomføring av en gapanalyse mellom a) nåsituasjonen innen NEFAB og b) det målbildet for NEFAB som SD mener vil være i samsvar med både SES-forordninger og SD's ambisjoner for intensjonene i FAB-konseptet.

Det anbefales at Avinor som leverandør av underveistjenesten i Norge involveres i avstemming av målbildet med det formål å etablere en felles forståelse av SD's behov til underveistjenesten og forventninger til Avinor som leverandør. I denne forbindelse forutsettes det at Avinor bidrar med trafikkanalysen for et felles FAB-luftrom og mulig sektorisering.

Det anbefales at initiativet innebærer en prosess som resulterer i visjonen/målbildet for den fremtidige ønskede situasjonen for Norges fremtidige deltakelse i NEFAB er omforent mellom Luftromseier og Avinor.

6.1.2 Luftromseiers og Avinors felles FAB-strategi

Problemstilling

Initiativet og prosessen i forhandlingene om det opprinnelige NEFAB kan oppleves som å være drevet av de respektive flysikringstjenestene uten tydelige krav fra sine respektive luftromseiere som oppdragsgivere for underveistjenesten.

På et tidspunkt i NEFAB-forhandlingene, valgte LFV (Sverige) og Naviair (Danmark) å trekke seg ut av samarbeidet og heller bygge videre med sitt eget, allerede etablerte, samarbeid i NUAC. Dette førte til at også luftromseierne i Sverige og Danmark trakk seg fra NEFAB-samarbeidet.

Island trakk seg også ut av NEFAB-samarbeidet. De anser seg ikke berørt av SES/SESAR i samme grad som resten av Europa. På grunn av sin beliggenhet er Island er mer opptatt av trafikken over Nord-Atlanteren som er regulert av andre avtaler.

Norge har etter dette inngått avtale om å fortsette etableringen en FAB i samarbeid med de gjenværende NEFAB-medlemmene Finland, Estland og Latvia. Det betyr at man nå har etablert to FAB'er i Norden; NUAC med Sverige og Danmark og NEAP med Norge, Finland, Estland og Latvia.

Spørsmålet er om disse kan kalles "funksjonelle" luftromsblokker ut fra SES-kravene? Forordningen åpner for at Kommisjonen kan engasjere seg direkte i forhold til stater vedr. FAB-initiativ som ikke tilfredsstiller SES-kravene til funksjonalitet, effektivitet og økonomi. Det må antas som sannsynlig at Kommisjonen vil etterlyse det "funksjonelle" aspektet ved NEFAB. Uten Sverige og Danmark kan det neppe sies å ligge til rette for en optimal luftromsstruktur i samsvar med SES-kravene til en FAB.

Det antas – ved gjentakelse av ovenfor - at SD som luftromseier ikke finner dagens NEFAB i tråd med SES-intensjonene og egne ambisjoner for etablering av FAB, samt at det eksisterer et ønske om å etablere et grunnlag for en strategi frem mot en høyere grad av oppfyllelse av SES-forordningene.

Ut fra en pragmatisk holdning til nåsituasjonen med to ikke-optimale FAB'er innen NEFAB-området:

Hvilken proaktiv strategi vil best mulig lukke gapet mellom denne nåsituasjonen og det ovenfor etablerte målbildet for fremtidig norsk FAB-deltakelse i samsvar med SES-kravene?

Det antas at en slik strategi vil være et effektivt middel for å imøtekomme et mulig engasjement fra EU-kommisjonen i anledning FAB-situasjonen i regionen.

ATMI-anbefaling #3:

Det anbefales at SD som luftromseier og Avinoreier tar initiativ til et prosjekt med Avinor med henblikk på etablering av en felles strategi for realisering av deres felles målbilde (ref. ATMI-anbefaling #2) for norsk FAB-deltakelse som oppfyller luftromseiers behov til underveistjenesten og forventninger til Avinor som leverandør.

Denne strategien bør inkludere en plan for SD's mulige konsultasjoner med relevante luftromseiere, koordinert med Avinors egne samtaler med de tilsvarende underveisleverandørene.

6.2 FAB-organisering (Tjenesten)

6.2.1 Grenseoverskridende organisering

Hvor FAB-struktur vedrører grenseoverskridende luftromsstrukturer, så dreier FAB-organisering av tjenesten seg om mer effektive måter å organisere driften av underveistjenesten i det felles luftrommet.

Etableringen av en FAB er i SES ment som et virkemiddel for å effektivisere ikke bare luftromsstrukturen men også produksjonen av underveistjenesten gjennom optimal utnyttelse av de samlede ressursene i det felles luftrommet.

Kriteriene i artikkel 9 a i den reviderte tjenesteyterforordningen sier bl.a at etableringen av FAB'en skal

--- be justified by their overall added value, including optimal use of technical and human resources, on the basis of cost-benefit analyses

Det er et krav og en forventning fra Kommisjonen om at tjenesten skal effektiviseres – også ift de totale kostnader innen en FAB. Dette kan neppe realiseres fullt ut uten å se på FAB'ens samlede ressurser i et helhetsperspektiv. Det er en forventning fra Kommisjonen at FAB-konseptet starter med et forpliktende samarbeid mellom respektive tjenesteytere, men at dette etter hvert formaliseres i nye strukturer med betraktelig færre enheter enn pr. dato.

Det må anerkjennes at historien gir rik anledning til kynisme med hensyn til samarbeid i et nordisk perspektiv. Det vises til bl.a. Telia/Telenor, SAS og COOP. Det er derfor tilrådelig at en slik grenseoverskridende organisering og strukturering tilnærmes og formaliseres langs en akse med trinnvis modning og tillitsbygging.

ATMI-anbefaling #4:

Det anbefales at SD initierer en analyse / redegjørelse for effektiviseringspotensialet iht. SES-intensjonene om optimal utnyttelse av menneskelige ressurser og infrastruktur på FAB-nivå. Analysen bør utrede mulige modeller for realisering med erfaring fra vellykkede eksempler innen SES.

6.2.2 Organisering av flysikringstjenesten innen Avinor

I de fleste land i Europa har man et organisatorisk skille mellom leverandører av flysikringstjenester og den operative driften av flyplasser. I Sverige ble flyplassdriften skilt helt fra flysikringstjenesten med virkning fra 1. April 2010.

Med referanse til etableringen av FAB(er) og behovet for et tettere samarbeid mellom flysikringstjenestene i Norden. Det er derfor ikke usannsynlig at det også vil komme forslag om å skille ut Flysikring i et eget AS. Det er i så fall, etter vår mening, mindre kritisk om et Flysikring AS ligger innenfor eller utenfor Avinorkonsernet. Imidlertid mener vi at den formelle strukturen innen konsernet må fremme arms-avstand-prinsippet mellom Flysikring og Lufthavn i forbindelse med spørsmålet omkring avregulering/konkurransetsetting av tårntjenesten. Lufthavn må få reell anledning til å konkurransetsette "søsters" tårntjenester uten "familiære hensyn".

Ennå en fremmede faktor for arms-avstand-prinsippet vil være et autonomt styre for Flysikring AS med eksterne fagfolk med strategisk flysikringskompetanse. Dette argumentet kommer i tillegg til kompetansebehovet i forhold til dagens situasjon – ref. pkt. 2.2.2 ovenfor.

Et tredje argument for et Flysikring AS er kravet til en tydelig og troverdig transparent økonomi. Et aksjeselskap med egen balanse som inkluderer den dedikerte infrastrukturen vil gi en slik troverdighet og oppfylle SES-kravet.

ATMI-anbefaling #5:

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier etablerer et Flysikring AS med eksterne styremedlemmer med strategisk flysikringskompetanse.

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier tar initiativ til en vurdering av behovet for en formalisert, effektiv arms avstand mellom Lufthavn og Flysikring gjennom enten en konsernmodell med Lufthavn AS og Flysikring AS med egne ledelser eller et Flysikring AS utenfor Avinor.

6.2.3 Organisering Tårn- og Underveistjenester

Problemstilling

SES krever full transparens i økonomien med henføring av alle direkte kostnader til virksomheten, herunder kostnader og aktiva til dedikert infrastruktur. I tillegg forbyr SES kryssubsidiering mellom Tårntjenester og Underveistjenester. Dette innebærer at de faktiske inntekter og kostnader skal fremgå av regnskapene. Det synes å kunne være en utfordring å etablere en regnskapsteknisk robust kostnadsredegjørelse i form av bare et Tårnavdelingsregnskap med en kunstig balanse. Med mindre andre løsninger pålegges Avinor av SD som luftfartsmyndighet, bør SD som Avinoreier vurdere andre løsninger.

Et Flysikring AS er et langt steg i riktig retning. Imidlertid vil bare utskilling av Tårntjenester i et eget AS med egen balanse, inkludert dedikert infrastruktur, gi en effektiv og troverdig barriere mot kryssubsidiering. Tårntjenester kan ligge både innenfor og utenfor Flysikring AS

Ennå et argument for etablering av et eget Tårntjenester AS er at en selvstendig og autonom tårnorganisasjon vil fremme en forretningsmessig fokusering og forberedelse til en avregulering/konkurransesutsetting

ATMI-anbefaling #6:

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier tar initiativ til en vurdering en effektiv arms-avstand og transparens mellom Underveistjester og Tårntjenester ved – i lys av et evt. Flysikring AS – å etablere et Tårn AS enten innenfor eller utenfor Flysikring AS.

Det anbefales ytterligere at Tårntjenester gis anledning til å etablere og gjennomføre offensive planer i forbindelse med konkurranse om tjenesteleveranser i inn og utland.

6.3 Ytelseskrav (Inntekter)

I den reviderte Tjenesteyterforordningene er prissystemet (Charging Scheme) for flysikringstjenester endret fra tidligere praksis. Fra 2012 er det slutt på den såkalte "Cost Recovery" ordningen hvor alle kostnadene for tjenestene blir ført videre til kundene.

Med den nye forordningen, er det en forutsetning at det inngås tidsbestemte avtaler iht. bestemte regler som fastlegger ytelsesmål både på EU nivå, FAB nivå og nasjonalt nivå.

I tillegg til de nasjonale tilsynsmyndighetene, vil tjenesteutøverne bli fulgt opp av et uavhengig organ som vil foreta regelmessige revisjoner, ettersyn og sammenligninger.

Ordningen er ment å gi incentiver til å drive mer effektivt ved at tjenesteutøver kan beholde et eventuelt overskudd av inntektene ved avtalene gjennom effektiv drift, men får ikke lov å belaste kundene med kostnadene ved et eventuelt underskudd.

Det stilles relativ høye krav til stadig effektivisering, og det er en forventning fra EU om at effektiviseringen skal gi seg utslag i lavere priser på tjenestene, både på FAB- og et overordnet EU-nivå. Slike krav til effektivisering vil stille helt andre krav til samarbeid enn det som skjer i dag innen hvert enkelt land.

Forordningen krever at Flysikringstjenesten organiseres som en egen økonomisk enhet, og regnskapet skal være åpent for revisjon og publisering.

Der hvor Flysikringstjenesten yter flere former for tjeneste (for eksempel tårntjeneste), skal det fremgå av regnskapet hva som inngår i hvilken tjeneste. Det gis ikke anledning til kryss-subsidiering mellom tårntjenesten og underveistjenesten.

Ytelseskravene- og resultatene fra de respektive flysikringsleverandørene vil bli gjenstand for sammenligning fra et dertil egnet organ oppnevnt av EU.

Som myndighet er SD med på å sette effektiviseringsmålene for Avinor i den første perioden fra 2012.

Ovenstående momenter innen SES Ytelsesforordning er direkte eller indirekte foranledning til ATMI-anbefalingene #3, #4, #5, #7 og #8

6.4 Effektivisering (Kostnader)

SES-målene krever kostnadseffektivisering som grunnlag for halvering av prisen på underveistjenester.

Det er tre helt sentrale drivere for effektiviseringen innen SES:

1. FAB-struktur (luftrommet)
2. FAB-organisering (tjenesten)
3. Teknologi (SESAR løsninger)

6.4.1 FAB-struktur (luftrommet)

Se pkt. 6.1

6.4.2 FAB-organisering (tjenesten)

Se pkt. 6.2

6.4.3 Teknologi (SESAR løsninger)

SESAR-programmets teknologiutvikling er sentral i at SES kan realisere sine mål. SESAR forutsettes å levere tekniske løsninger som "enablers" for mer effektive metoder til å produsere nye og bedre flysikringstjenester til luftromsbrukerne.

En av følgene av den tidligere nevnte og helt sentrale forventningen om "revolusjonering" av underveistjenesten er en rolleendring fra aktiv kontroll til en mer passiv overvåking av trafikken. Denne rolleendringen vil ha store konsekvenser for effektiviteten og dermed kostnadsbildet.

Dessverre kan ikke implementering og drift av disse teknologiske løsningene forventes før om mange år. Kostnadseffekten av disse kan derfor ikke realiseres før lenge etter at SES-kravene til kostnadseffektivisering forventes dramatisk skjerpet etter til de nærmeste 3-4 årene.

Det er i tillegg et spørsmål om Nordic Region som en såkalt low density / low complexity region i det hele tatt vil få den teknologiske drahjelpen i effektiviseringsarbeidet, som vil bli tilfellet for det overbelastede Core Europe.

Fra ATMI's tidligere arbeid med SES/SESAR-relaterte problemstillinger mener vi å ha konstatert – basert på intervjuer med et stort antall sentrale aktører i bransjen – at tilliten til effekten av SESAR-programmet er betydelig moderert siden starten. Det synes å ha etablert seg en generell oppfatning av at en enda større del av kostnadsbesparelsene i SES må hentes fra luftromsstrukturelle og tjenesteorganisatoriske endringer - enn opprinnelig forutsatt.

Det er vår oppfatning at det er en generell overoptimisme i forhold til kostnadseffektene fra den nye SESAR-teknologien, samt at det langt på vei synes å være en noe overraskende tillit til den fremtidige bruken av eksisterende strukturer og organiseringsformer i tradisjonelle, nasjonale perspektiv.

ATMI-anbefaling #7:

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier vurderer innhold og form i en tydelig støtte til både SES-intensjonene og en "offentlig" støtte til Avinorledelsen i det forestående endringsarbeid for realisering av både inntektspotensial og kostnadsbesparelser.

6.5 Investeringer (Teknologi og kompetanse)

Investeringene i implementering av SESAR-teknologien nå en størrelse som innebærer at det i SES/SESAR snakkes om dette som en samfunnsoppgave. Dette innebærer i så fall at den fulle kostnad ikke vil belaste underveistjenestenes balanserer i sin helhet med deres tilhørende kapitalkostnader og avskrivninger.

Av dette fremgår det at også norske investeringer i ny teknologi vil bli omfattende. I tilsvarende situasjon er de øvrige luftromseierne i regionen. Derfor antar vi at SD og de øvrige eierne av flysikringsorganisasjonene vil kreve at det fulle potensial for samordnede investeringer i ny infrastruktur/teknologi i regionen utnyttes.

Dette forutsetter imidlertid en mer formaliserte funksjonelle samarbeidsrelasjoner mellom luftrom med sammenhengende trafikk.

ATMI-anbefaling #8:

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier ber selskapet om en vurdering av investeringsbehovet i langsiktig perspektiv for både Avinor selv i Norge og for regionen, herunder en vurdering av potensialet for grenseoverskridende samarbeid omkring felles investeringer.

7. Vedlegg 1: Listing av anbefalinger

Nedenfor ses en samlet listing av være anbefalinger. Anbefalingene kan ikke ses ute av kontekst med den behandlingen som foretas i rapporten både innenfor og imellom de ulike temaene.

ATMI-anbefaling #1:

Vedr. eierstyring av virksomheten

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier kanalisere situasjonsaktuelle krav til Avinor – utover krav fra SD i rollen som luftfartsmyndighet – via styret.

Det anbefales i fortsettelse av ovenstående å etablere rutiner for uformelle strategiske konsultasjoner mellom Avinors og SDs ledelse på et høyt strategisk faglig og organisatorisk nivå i begge organisasjoner innenfor krysningspunktet luftfartspolitisk/-regulatorisk og bedriftsøkonomisk som grunnlag for utveksling av gjensidige behov, krav og forventninger.

I lys av ovenstående anbefales det - innenfor rammene av vedtekter og evt. andre strategiske føringer fra eier til styret – at Avinorledelsen gis handlingsrom, støtte og ressurser for å realisere sine oppgaver.

ATMI-anbefaling #2:

Vedr. luftromseiers behov og forventninger til underveistjenesten

Det anbefales at SD i rollen som luftromseier tar initiativ til gjennomføring av en gapanalyse mellom a) nåsituasjonen innen NEFAB og b) det målbildet for NEFAB som SD mener vil være i samsvar med både SES-forordninger og SD's ambisjoner for intensjonene i FAB-konseptet.

Det anbefales at Avinor som leverandør av underveistjenesten i Norge involveres i avstemming av målbildet med det formål å etablere en felles forståelse av SD's behov til underveistjenesten og forventninger til Avinor som leverandør. I denne forbindelse forutsettes det at Avinor bidrar med trafikkanalysen for et felles FAB-luftrom og mulig sektorisering.

Det anbefales at initiativet innebærer en prosess som resulterer i visjonen/målbildet for den fremtidige ønskede situasjonen for Norges fremtidige deltakelse i NEFAB er omforent mellom Luftromseier og Avinor.

ATMI-anbefaling #3:

Vedr. luftromseiers og Avinors felles FAB-strategi

Det anbefales at SD som luftromseier og Avinoreier tar initiativ til et prosjekt med Avinor med henblikk på etablering av en felles strategi for realisering av deres felles målbilde (ref. ATMI-anbefaling #2) for norsk FAB-deltakelse som oppfyller luftromseiers behov til underveistjenesten og forventninger til Avinor som leverandør.

Denne strategien bør inkludere en plan for SD's mulige konsultasjoner med relevante luftromseiere, koordinert med Avinors egne samtaler med de tilsvarende underveisleverandørene.

ATMI-anbefaling #4:**Vedr. grenseoverskridende organisering**

Det anbefales at SD initierer en analyse / redegjørelse for effektiviseringspotensialet iht. SES-intensjonene om optimal utnyttelse av menneskelige ressurser og infrastruktur på FAB-nivå. Analysen bør utrede mulige modeller for realisering med erfaring fra vellykkede eksempler innen SES.

ATMI-anbefaling #5:**Vedr. organisering av flysikringstjenesten innen Avinor**

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier etablerer et Flysikring AS med eksterne styremedlemmer med strategisk flysikringskompetanse.

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier tar initiativ til en vurdering av behovet for en formalisert, effektiv arms avstand mellom Lufthavn og Flysikring gjennom enten en konsernmodell med Lufthavn AS og Flysikring AS med egne ledelser eller et Flysikring AS utenfor Avinor.

ATMI-anbefaling #6:**Vedr. organisering Tårn- og Underveistjenester**

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier tar initiativ til en vurdering en effektiv arms-avstand og transparens mellom Underveistjester og Tårntjenester ved – i lys av et evt. Flysikring AS – å etablere et Tårn AS enten innenfor eller utenfor Flysikring AS.

Det anbefales ytterligere at Tårntjenester gis anledning til å etablere og gjennomføre offensive planer i forbindelse med konkurranse om tjenesteleveranser i inn og utland.

ATMI-anbefaling #7:**Vedr. teknologi (SESAR løsninger)**

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier vurderer innhold og form i en tydelig støtte til både SES-intensjonene og en "offentlig" støtte til Avinorledelsen i det forestående endringsarbeid for realisering av både inntektspotensial og kostnadsbesparelser.

ATMI-anbefaling #8:**Investeringer (Teknologi og kompetanse)**

Det anbefales at SD i rollen som Avinoreier ber selskapet om en vurdering av investeringsbehovet i langsiktig perspektiv for både Avinor selv i Norge og for regionen, herunder en vurdering av potensialet for grenseoverskridende samarbeid omkring felles investeringer.