

Plan for virksomheten 2022-2023

(§10-plan)



Vi binder Norge og verden sammen gjennom
bærekraftig luftfart

1. Innledning	3
2. Luftfarten i Norge og Avinors virksomhet	4
2.1. Luftfartens samfunnsmessige betydning	4
2.2. Avinors samfunnsoppdrag og samfunnspålagte oppgaver	5
2.3. Avinors virksomhet i 2020-2021	6
2.3.1 Flysikkerhet.....	6
2.3.2 Trafikk	6
2.3.3 Klima og miljø	7
2.3.4 Økonomi	7
2.3.5 Bærekraft	8
3. Planer og strategier for utvikling av Avinor	9
3.1. Trender og utviklingstrekk i luftfarten	9
3.1.1 Innsikt og samarbeid	9
3.1.2 Trender og utviklingstrekk i luftfarten.....	10
3.1.3 Regulatoriske rammebetingelser	11
3.1.4 Utvikling innen trafikk og økonomi.....	13
3.2. Avinors konsernstrategi for 2022 – 2025.....	16
3.2.1 Aktiv pådriver for bærekraftig luftfart.....	19
3.2.2 Finansiell robust med riktig kostnadsbase i fremtiden	22
3.2.3 Teknologidrevet og effektiv i alle ledd av organisasjonen	28
3.2.4 Attraktiv arbeidsplass med rett kompetanse og et godt arbeidsmiljø	29
3.2.5 Strategisk risiko.....	30
3.3. Porteføljestyling og større investeringer.....	30
3.3.1 Avinors portefølje	31
3.3.2 Ny lufthavn og byutvikling i Bodø	31
3.3.3 Ny lufthavn i Mo i Rana	32
3.4. FoU og innovasjon	32
4. Organisering av virksomheten og viktige prioriteringer	33
4.1. Ny organisering.....	33
4.2. Avinor Flysikring AS.....	34
4.3. Avinors egen miljøprestasjon	35
4.4. Samfunnssikkerhet og beredskap	36
4.5. Forholdet til Forsvaret	36

1. Innledning

I tråd med Avinors vedtekter §10 andre ledd legger styret med dette frem plan for virksomheten for 2022 - 2023 (§10-planen). Siste §10-plan ble sendt Samferdselsdepartementet (SD) i oktober 2020, en plan som var tydelig preget av pandemien og den dype krisen luftfarten befant seg i. Etter avtale med SD ble det ikke lagt frem §10-plan i 2021 i påvente av Avinors nye konsernstrategi for 2022 - 2025. Denne ble vedtatt av konsernstyret i mars 2022.

Norsk luftfart ble i likhet med hele den internasjonale luftfartsbransjen hardt rammet av pandemien. Både lufthavner, flyselskaper og øvrige aktører i verdikjeden ble brått stilt i en meget vanskelig situasjon. I Norge var det tidlig i april 2020 kun 8 % igjen av innlands-trafikken og 1 % av utenlandstrafikken. Staten gjennomførte en rekke støttetiltak for å avhjelpe næringen gjennom driftstilskudd til lufthavner, rutekjøp for å opprettholde et minimums rutetilbud, avgiftslettelser og kredittilgang for flyselskapene. Dette har vært viktige bidrag for norsk luftfart gjennom den verste krisen i næringens historie. Samspillet mellom Avinor, flyselskapene, helsemyndigheter, politi, toll og andre involverte under pandemien, viser tydelig hvor samfunnskritisk et velfungerende luftfartssystem er for Norge.

En robust og bærekraftig finansiering av virksomheten er en forutsetning. Ikke kun for å drifte og utvikle eksisterende infrastruktur, men for å bidra aktivt i det grønne skiftet og til utviklingen av bærekraftig luftmobilitet i fremtiden. For Avinor er derfor gjenetablering av selskapets finansielle soliditet og selvfinansieringsevne en overordnet forutsetning for de veivalg som er tatt i konsernstrategien. I selskapets langsiktige målbilde ligger tydelige ambisjoner om at teknologi, innovasjon, samarbeid og partnerskap skal sikre at Avinor bidrar aktivt til bærekraftig vekst og verdiskaping i hele landet. Vårt tydelige engasjement som aktiv pådriver på klimaområdet videreføres med samme styrke.

Regjeringens intensjoner i Hurdalsplattformen er viktige i selskapets strategiske planlegging, selv om ikke alle punkter har materialisert seg i formelle regjeringsvedtak. Regjeringens tydelige tillit til Avinor-modellen er svært positivt. Det er sentralt for modellens styrke og robusthet at dette følges opp slik at modellen reelt understøttes. Videre er både departementets arbeid med stortingsmelding om Nasjonal luftfartsstrategi og den planlagte utredningen av fremtidig kapasitet og behov ved Norges hovedflyplass Oslo lufthavn, Gardermoen som del av NTP 2025 - 2036 viktige prosesser med stor betydning for Avinors rammebetingelser. Hovedflyplassens betydning som nasjonalt trafikknutepunkt både for innenlands- og internasjonale flyruter må stå sentralt. Dette vil være viktig både for effektiviteten i det samlede reisetilbudet i landet og for å styrke hovedflyplassens bidrag til finansieringen av det samlede lufthavnnettet i fremtiden.

Vår overordnede strategi for de neste fem årene baserer seg på et utfordringsbilde i stadig bevegelse. Flere utviklingstrekk har allerede forsterket seg de siste månedene med en stadig mer anspent sikkerhetspolitisk situasjon, alvorlig energikrise og betydelig usikkerhet i internasjonal og norsk økonomi. Samtidig er klimakrisen fortsatt vår tids største utfordring og må ikke tape verken oppmerksomhet eller innsats. Norsk luftfart er avhengig av at teknologi, marked og politikk trekker i samme retning for å nå målet om fossilfri luftfart i 2050. Et av Avinors hovedbudskap i denne §10-planen er derfor at Regjeringen må sette tydelige mål for utvikling og innfasing av utslippsreducerende teknologier i norsk luftfart. Det bør signaliseres langsiktige, forpliktende og kraftfulle virkemiddelpakker for teknologiutvikling, investeringsstøtte og avgiftslettelser for å bidra til at luftfarten når klimamålsettingene.

Avgiftene knyttet til luftfarten kan fungere som ett av virkemidlene for å påvirke utviklingen, men både statlige fiskale og Avinors avgifter for bruk av infrastruktur må da vurderes samlet. Det gjelder både med tanke på å sikre en god geografisk profil, en tydelig klimaprofil og for å sikre et økonomisk bærekraftig avgiftsnivå for flyselskapene.

I kapittel 2 presenteres luftfartens samfunnsmessige betydning, Avinors samfunnsoppdrag og samfunnspålagte oppgaver før det gis en kort redegjørelse for resultater for 2020 - 2021 på utvalgte målområder. Det vises til Avinors *Års- og bærekraftsrapport* for 2021¹ for en bredere orientering. Den nye konsernstrategien fokuserer på utvalgte strategiske satsingsområder som selskapet mener er viktigst å prioritere frem mot 2025. Dette er denne §10-planens hovedtema og presenteres i kapittel 3. Kapittel 4 omhandler konsernets organisering, Avinors egen miljøprestasjon, arbeidet innen samfunnssikkerhet og beredskap og forholdet til Forsvaret.

2. Luftfarten i Norge og Avinors virksomhet

2.1. Luftfartens samfunnsmessige betydning

Norge er et langstrakt land med spredt bosetting og store avstander, og med en lokalisering i utkanten av Europa. Samtidig er den norske økonomien åpen og internasjonalt orientert, og et godt transporttilbud for personer og gods er avgjørende for næringsvirksomhet i landet. På grunn av store geografiske avstander finnes det i mange tilfeller ikke alternativer til luftfart, og Norge er mer avhengig av flytransport enn de fleste andre land. En viktig rolle for luftfarten er derfor å skape god tilgjengelighet til alle deler av landet og til resten av verden. God tilgjengelighet er spesielt viktig for å oppfylle det overordnede politiske målet om å ta hele landet i bruk. For å realisere dette må det være grunnlag for næringsvirksomhet som igjen krever at bedrifter har god tilgang til sine markeder uten for store avstandsulemper og tap av konkurransekraft. Videre er luftfart viktig for å skape tilgjengelighet til en rekke offentlige tjenestetilbud og andre aktiviteter for bosatte i distriktene. Helsereiser utgjør i mange regioner en betydelig andel av passasjertallet da helsetilbudet i distriktene i stor grad er basert på god kommunikasjon til regionale sykehus med fly. Luftfarten spiller også en viktig rolle for tilgang til utdanning og kultur- og idrettsaktiviteter. Ferie- og fritidsreiser og reiser til slekt og venner over lengre avstander ville vært vanskelig å gjennomføre uten et godt luftfartstilbud, særlig i nord. For utenlandsreiser er flyet totalt dominerende, med unntak av korte ferieturer i Norden. Luftfarten er derfor helt avgjørende for tilgjengelighet og for å bygge opp under ønsket samfunnsutvikling.

Luftfartens samfunnsmessige betydning har kommet tydelig frem gjennom kriser og ikke minst under pandemien. Da kjøpte også staten kapasitet på ruter som normalt er kommersielt drevet. Samarbeidet mellom norske myndigheter og norske flyselskap og tilgjengelighet til Avinors infrastruktur og tjenester har vært vesentlig under disse krisene.

Norge har totalt 47 lufthavner med et kommersielt rutetilbud, hvorav Avinor enten eier eller har ansvar for sivil sektor på 43 av disse. Utover disse lokasjonene har Avinor gjennom Avinor Flysikring ansvar for tre kontrollsentraler, senter for fjernstyrte tårn i Bodø, nettsenteret i Bergen, lufttrafikkjentesten på Ørland, Rygge og Torp og infrastruktur for kommunikasjon, navigasjon og overvåkning over hele landet. I 2019 var det 56 millioner passasjerer på norske lufthavner. Utover å bidra til tilgjengelighet, er luftfarten en stor og

¹ [Avinors års- og bærekraftsrapport 2021](#)

viktig næring i seg selv, hvor lufthavnene og flyselskapene er de største aktørene. I tillegg er det en rekke andre aktiviteter som bidrar til og støtter opp rundt driften av luftfarten, og det skapes indirekte aktivitet med leveranser til flyselskapene og deres ansatte. En analyse gjennomført av Avinor i 2015 viser at den samlede sysselsettingen i luftfarten var om lag 60 000 personer. Dette tilsvarte da 2,3 % av sysselsettingen i Norge. De sysselsatte fordelte seg med 28 000 direkte ansatt i luftfarten, 3 000 som følge av Avinors investeringer og 30 000 innen leveranser og forbruksringvirkninger.

2.2. Avinors samfunnsoppdrag og samfunnspålagte oppgaver

Avinors samfunnsoppdrag er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor, og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Virksomheten skal drives på en sikker, effektiv og miljøvennlig måte og sikre god tilgang for alle grupper reisende. Selskapet er kategorisert som et kategori 3-selskap² der eier søker mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål innenfor en finansielt forsvarlig ramme. Selskapets vedtekter gir handlingsrom for å optimalisere sikker, stabil og effektiv drift. Det er viktig at dette handlingsrommet ikke avgrenses og begrenser mulighetene for å utvikle fremtidige effektive driftsmodeller. Forutsigbare rammebetingelser, tydelige styringssignaler og effektive virkemidler som støtter opp under selskapets bidrag til grønn omstilling er svært viktig.

Virksomheten skal bygge opp under de overordnede målsettingene for samferdselssektoren. Nasjonal transportplan (NTP) setter rammene for den langsiktige utviklingen av transportsystemet i tråd med målene. I samarbeid med de øvrige transportvirksomhetene bidrar Avinor med faglige innspill til det langsiktige planarbeidet. I rammene for arbeidet med NTP 2025 - 2036 fokuseres det tydelig på å ta vare på god kapasitetsutnyttelse av eksisterende infrastruktur gjennom effektiv bruk av teknologi og optimalisering av drift og vedlikehold. Dette er målsettinger som også reflekteres tydelig i Avinors konsernstrategi. Avinor anser planarbeidet som en viktig arena for samarbeid og koordinering på tvers av transportområdene og vil bidra til at luftfartens rolle i den langsiktige utviklingen av transportsystemet styrkes. Avinor mener det er viktig å sette brukernes behov i sentrum for utvikling og prioritering av landets fremtidige transportsystem.

I departementets mandat for arbeidet med stortingsmeldingen om nasjonal luftfartsstrategi, fremgår det at Avinors oppgaver og finansiering skal vurderes med sikte på å følge opp intensjonen i Hurdalsplattformen om å videreføre og styrke Avinor-modellen. Det vises til en vurdering av bærekraften i dagens lufthavnstruktur, Avinors lønnsomhet og hvordan selskapets evne til selvfinansiering skal reetableres og styrkes. Avinor ser frem til tydelige signaler knyttet til selskapets samfunnsoppdrag og eiers intensjoner for hvordan Avinor-modellen kan sikre en sikker, profesjonell og fremtidsrettet utvikling av norsk luftfart.

Som en del av samfunnsoppdraget utfører Avinor også flere samfunnspålagte oppgaver innenfor lufthavndrift og flysikringstjenester. Blant disse er tjenester til helse og Forsvaret blant de viktigste. Oppgavene innebærer årlige kostnader på mer enn 800 mill. kr. I tillegg kommer utredninger pålagt av departementet, særlig knyttet til NTP med kostnader i størrelsesorden 100 mill. kr per år (med noe variasjon fra år til år). Det vises til tidligere utredninger av de samfunnspålagte oppgavene, sist omtalt i vårt brev til departementet 3.

² Det vises til ny eierskapsmelding fra Nærings- og fiskeridepartementet, Meld.St. 6 (2022-2023) hvor kategoriseringen justeres. Avinor blir da et kategori 2-selskap.

mars 2022 i forbindelse med Arctic Securities` gjennomgang av selskapets prognoser, styringssystemer og planverktøy. Oppgavene er av stor samfunnsmessig betydning og Avinor har både kompetanse og kapasitet til å utføre disse på en god og effektiv måte. Arctic har i sin rapport til departementet av juni 2022 gitt enkelte tilrådinger i forhold til de samfunnspålagte oppgavene, særlig med fokus på kostnadsdekning.

Som selvfinansiert virksomhet skal Avinor, uten behov for statsstøtte eller subsidier, drives innenfor en finansielt forsvarlig ramme der samlede driftsinntekter, driftskostnader og investeringer skjer innenfor en totallønnsomhet som opprettholder eller utvikler konsernets verdi og som forsvarer regnskapsførte verdier. Med unntak av den ekstraordinære pandemikrisen i 2020 og 2021, har Avinor siden etableringen i 2003 etterlevet dette grunnleggende prinsippet om selvfinansiering. Modellen danner også fundamentet for selskapets finansiering i kapitalmarkedet.

2.3. Avinors virksomhet i 2020-2021

Ifølge vedtektene skal §10-planen inkludere en rapport over resultatene for forrige periode. Selskapets *Års- og bærekraftrapport* for 2021 er en omfattende redegjørelse for selskapets virksomhet. Rapporten omfatter i tillegg til årsregnskapet og de økonomiske resultatene, beskrivelser av forhold av betydning for selskapets utvikling. I tråd med tidligere §10-planer, trekker vi nedenfor kun frem de viktigste målområdene. For flere detaljer vises det til Års- og bærekraftrapport for 2021.

2.3.1 Flysikkerhet

Avinor har definert et overordnet sikkerhetsmål som lyder: «Ingen luftfartsulykker eller alvorlige luftfartshendelser/personskader der Avinor er involvert». Det jobbes systematisk med undersøkelser av hendelser, overvåking og trender av sikkerhetsparametre, og kontinuerlig forbedring av styringssystemene, herunder flysikkerhetsstyringen. Gjennom dette overvåkes og rapporteres flysikkerhetstjenestens og lufthavnenes prestasjoner og operasjonelle risikobilde til selskapets øverste ledelse.

Avinor har ulike tiltak for å minimere risiko med uautorisert droneflyging. Avinor observerer og rapporterer ulovlig droneaktivitet og anmelder alle uautoriserte hendelser med droner ved lufthavnene.

Som ett av flere virkemidler i arbeidet med å vedlikeholde en god sikkerhetskultur og et høyt flysikkerhetsnivå, gjennomføres regelmessige interne og eksterne revisjoner. Revisjonsaktiviteten avdekket i 2021 ingen betydelige avvik i forhold til lover, forskrifter og Avinors styrende dokumenter som reduserer nivået på eller er en fare for sikkerheten.

Det var i 2021 ingen luftfartsulykker med eller uten personskader eller alvorlige luftfartshendelser i norsk luftfart der Avinor medvirket til årsaken. Innrapportering innen flysikkerhet har vært god og har vært opprettholdt i forhold til produksjonen under pandemien, og graden av alvorlighet i luftfartshendelsene har vært lavere.

2.3.2 Trafikk

Avinors lufthavner håndterte i 2021 en passasjertrafikk som totalt var 59 % lavere enn nivået før pandemien (2019). Totalt reiste 22 millioner passasjerer til, fra eller via Avinors lufthavner i 2021. Flytrafikken i 2021 målt i antall passasjerer over Avinors lufthavner økte med 10 % sammenliknet med 2020. Antall flybevegelser i 2021 økte med 8,4 % sammenliknet med 2020. Innenlands flybevegelser økte med 10,2 %, mens utenlandske flybevegelser ble

redusert med 3,2 %. Reiserestriksjoner ble gjennom 2021 redusert løpende, men pandemiens negative effekter på reiseaktivitet vedvarte gjennom hele året.

2.3.3 Klima og miljø

Luftfart påvirker både det lokale og globale miljøet. Den lokale miljøpåvirkningen er primært relatert til fly- og helikopterstøy, luftkvalitet samt vann- og grunnforurensning, mens den globale påvirkningen primært er knyttet til klimagassutslipp. Vann- og grunnforurensning rundt lufthavnene som følge av PFAS³ har blitt en særlig stor utfordring.

Klimagassutslipp fra alt jetdrivstoff til sivile formål innenriks og utenriks solgt på norske lufthavner i 2019 tilsvarte om lag 5,5 % av Norges samlede utslipp, i størrelsesorden 2,8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. I 2020 var det en kraftig reduksjon i både utslippene fra innenriks- og utenrikstrafikken sammenliknet med 2019 og årene før. Reduksjonen kan i hovedsak forklares med redusert flytrafikk som følge av pandemien. Klimagassutslippene fra flytrafikken er forventet å øke i takt med trafikkveksten etter pandemien.

Framtidige oppryddingskostnader knyttet til PFAS er avhengig av myndighetskrav, tiltaksmetoder, mengder og priser. Avinor har per 30.06.2022 gjort en regnskapsmessig avsetning på om lag 1,1 mrd. kr til oppryddingen. Miljødirektoratet har kommet med pålegg om tiltak og tiltaksplaner på enkelte lufthavner og har informert om forventning til opprydding på flere andre lufthavner.

2.3.4 Økonomi

Som følge av pandemien innførte regjeringen i mars 2020 omfattende reiserestriksjoner som rammet flytrafikken hardt. For å avhjelpe flyselskapene finansielt, ble Avinors luftfartsavgifter suspendert for store deler av 2020. Avinors tap som følge av pandemirelatert inntektsbortfall i 2020 og 2021 vil ikke bli gjeninnhentet i senere avgiftsøkninger.

I sum har antall flypassasjerer over Avinors lufthavner i 2020 og 2021 vært i nivå 40 % av normal aktivitet (2019) med et samlet inntektsbortfall i nivå 13,5 mrd. kr. Inntektsbortfallet er delvis kompensert gjennom en statlig driftstøtte på 7,4 mrd. kr. Avinors leveranse av tjenester i samsvar med samfunnsoppdraget har i samme periode vært uendret med unntak av midlertidig stenging av 9 kortbaneplasser i en begrenset periode i 2020. Avinor har ikke mottatt driftsstøtte etter 3. kvartal 2021. Trafikken er i 2022 fortsatt vesentlig under både 2019 nivå samt et langsiktig økonomiske bærekraftig nivå.

Avinor har stort fokus på kostnadseffektiv drift og har siden opprettelsen av selskapet i 2003 gjennomført flere kostnadseffektiviseringsprogrammer. I april 2020 ble kostnadsreduksjonsprogrammet *Lønnsomt Avinor* etablert. Programmet omfattet lufthavnvirksomheten, flysikringstjenesten og stabs- og støttefunksjonene og skulle bidra til konsernet overordnede mål om å raskest mulig å komme tilbake til en finansielt forsvarlig drift der konsernets kostnader og investeringer ble tilpasset det trafikkvolumet og inntektsnivået som ville etablere seg etter pandemien.

Fra 2019 til 2021 har konsernet redusert driftskostnadene med 1,3 mrd. kr i nominelle tall, i tillegg til at investeringsnivået er betydelig lavere enn planlagt. Gjennom 2020 og 2021 har kostnadsbasen i konsernet blitt kraftig redusert. Opp mot 400 mill. kr ble hentet ut fra volumbaserte tjenester som f.eks. sikkerhetskontrolltjenesten og assistansetjenesten. Det

³ PFAS er samlebetegnelse på en stor gruppe fluorholdige stoffer (inkl PFOS og PFOA) som tidligere blant annet ble brukt som tilsetningsstoffer i brannskum.

ble også hentet ut effekter av midlertidige tiltak som f.eks. permitteringer, nedskaleringer i driften, reduksjon i reisevirksomhet og reduksjon i vedlikeholdskostnader.

De største kostnadsreduksjonene har blitt gjennomført i operativ drift og i investeringer, både innen lufthavnvirksomheten og flysikringstjenester. Kostnadsreduserende tiltak av mer varig art innebærer blant annet endrede operative konsepter innen f.eks. vinterdrift, etablering av Airport Operations Center (APOC) på Oslo Lufthavn (se faktaboks 1), reduksjon i både operative stillinger og i stab- og støttetjenester, samt innføring av teknologi som bidrar til automatisering og fjernstyring. Totalt har konsernet redusert antall årsverk med om lag 400 i perioden 2019 - 2022 (fra 3 200 til 2 800), primært basert på naturlig avgang. Det er også gjennomført en rekke analyser av konsernets kostnadsbase som har bidratt til reduksjon i kostnader. Gjennomføringen ble gjort i tett dialog med tillitsvalgte og verneombud, både sentralt og lokalt.

Faktaboks 1: Airport Operations Centre (APOC)

APOC på Oslo lufthavn åpnet i september 2021. Etableringen av APOC medfører at operative enheter som tidligere holdt til på ulike steder på lufthavnen ble samlet i ett operativt miljø, lokalisert i ett kontrollrom.

APOC har ført til et tettere samvirke mellom operative enheter internt i Avinor, og blitt et tydeligere kontaktpunkt for de øvrige aktørene på Oslo lufthavn.

APOC danner fundamentet for videre utvikling av driften, med datadrevet produksjonsstyring og tettere samarbeid både mellom aktørene lokalt på lufthavnen, og med mulighet for optimalisering og sentralisering av driftsoppgaver internt i Avinor.

Etableringen av APOC resulterte i en reduksjon i 15 årsverk som følge av omorganisering av flere enheter.

I den eksterne gjennomgangen av Avinor gjennomført av Arctic Securities (juni 2022) konkluderes det med at de fleste kostnadsdrivere i Avinor er styrt av faktorer utenfor selskapets kontroll og at selskapet derfor har liten grad av frihet til å påvirke egne prioriteringer på kostnadssiden.

Selv med driftsstøtte ble Avinors finansielle soliditet betydelig svekket ved at konsernets egenkapitalandel ble redusert fra 34,6 % ved utgangen av 2019 til 26,8 % ved utgangen av 2021. Egenkapitalandelen beregnet etter vedtektenes § 5 ble i tilsvarende periode redusert fra 45,9 % til 39,4 %.

Gjennom ekstraordinær generalforsamling er det gitt et unntak fra selskapets vedtekter ved at minste tillatte egenkapitalandel etter vedtektenes § 5 for perioden til og med 31. desember 2022 er justert ned fra 40 % til 35 %.

2.3.5 Bærekraft

Avinor skal som et kategori 3-selskap måles på en effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Dette innebærer at selskapet må evne å balansere økonomiske, miljømessige og sosiale forhold på en måte som bidrar til bærekraftig utvikling og langsiktig verdiskaping.

Avinor har i mange år jobbet systematisk med bærekraft og samfunnsansvar, blant annet basert på OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv, og sluttet seg i 2014 til UN Global Compact. Selskapet rapporterer på samfunnsansvar i henhold til GRI, Global Reporting

Initiative, og er medlem av *Transparency International Norge*. Avinors egne definerte mål for samfunnsansvar er i stor grad i tråd med FNs bærekraftsmål.

Som medlem av *Etisk handel Norge*⁴, forplikter Avinor seg til å jobbe aktivt med aktsomhetsvurderinger for bærekraftig forretningspraksis i tråd med OECDs retningslinjer. Vi forventer at våre leverandører og samarbeidspartnere følger samme tilnærming. Dette arbeidet kan også knyttes til FNs bærekraftsmål 8: anstendig arbeid og økonomisk vekst, der vår forpliktelse handler om å skaffe oversikt over mulig risiko for brudd på menneskerettigheter i leverandørkjeden, arbeid for å fjerne risiko for brudd samt gjenopprette brudd som avdekkes.

Avinor har valgt å styre selskapet strategisk gjennom et balansert målstyringssystem som skal sikre en ivaretagelse av blant annet sosiale hensyn, miljø- og klimaperspektivene og langsiktig sunn økonomi for selskapet. Vår strategiske plan setter mål og definerer strategier og tiltak som følges opp gjennom vår virksomhetsstyring og langsiktige porteføljestyring.

Bærekraft er forankret i konsernstrategien og har på miljø- og klimaområdet særlig fokus på FNs bærekraftsmål nummer 13 om å stoppe klimaendringene og nummer 9 om innovasjon og infrastruktur. Det er særlig under disse bærekraftsmålene at Avinors innsats skal bidra til den nødvendige transformasjon mot en fremtidsrettet og bærekraftig bransje.

Avinor har under arbeid en omfattende klimarisikoanalyse og forbereder hvordan selskapet skal forholde seg til nye krav og forventninger til bærekraftrapportering og EUs taksonomi.

3. Planer og strategier for utvikling av Avinor

3.1. Trender og utviklingstrekk i luftfarten

3.1.1 Innsikt og samarbeid

Avinor jobber kontinuerlig med å sikre god innsikt i og forståelse for de drivkreftene og trendene som påvirker luftfarten. Gjennom internasjonalt engasjement og samarbeid ønsker Avinor å sikre både selskapets interesser og posisjon og så langt det er mulig ivareta norske luftfartsinteresser i nært samarbeid med SD og Luftfartstilsynet (LT). Avinor konsentrerer sitt internasjonale fokus på utviklingen i EU gjennom medlemskap og aktiv deltagelse i interesseorganisasjonene *Airports Council International (ACI) EUROPE*⁵ og *Civil Air Navigation Services Organisation (CANSO)*⁶. Eurocontrol og ICAO følges også tett. Videre er selskapets kontakt mot aktørene i norsk luftfart, finansmarkedet, leverandørindustrien og relevante offentlige og private organisasjoner og næringslivet nasjonalt og internasjonalt svært viktige kilder.

I tillegg til solid kommersiell markedsinnsikt, gir reisevaneundersøkelsen som Avinor gjennomfører hvert år, data og innsikt i flypassasjerene og deres flyreiser. Avinors

⁴ *Etisk handel Norge* er en medlemsorganisasjon og et ressurscenter for bærekraftig handel. Formålet er å fremme ansvarlig forretningspraksis i leverandørkjeder slik at handel bidrar til å ivareta menneske- og arbeidstakerrettigheter, samfunn og miljø.

⁵ ACI EUROPE er den europeiske delen av Airports Council International (ACI), en interesseorganisasjon for lufthavneiere og -operatører. ACI EUROPE representerer over 500 lufthavner i 55 land.

⁶ CANSO er en interesseorganisasjon for ytere av lufttrafikktenester. Medlemmene representerer 85 prosent av den globale lufttrafikken.

samarbeid med de øvrige transportvirksomhetene i NTP-prosessen gir god innsikt i utviklingen av transportsystemet som helhet. Utredningen *Analyse av drivkrefter, trender og perspektiver i transportsektoren*⁷, bestilt av transportvirksomhetene og Avinor som del av kunnskapsgrunnlaget for NTP 2025-2036, er et godt eksempel på dette.

3.1.2 Trender og utviklingstrekk i luftfarten

Høsten 2021 og frem til mars 2022 gjennomførte konsernet en omfattende strategiprosess for å sette strategisk retning for Avinor frem mot 2025. I prosessen ble det lagt stor vekt på å etablere et solid kunnskapsgrunnlag basert på innsikt i og forståelse for markedet og hele luftfartens økosystem. Mange av driverne og trendene var kjent også før pandemien, men ble forsterket av krisen. Gjennom analyser av en rekke globale trender og drivkrefter ble følgende fem overordnede markedstrender vurdert til å ha størst påvirkning på luftfartsindustrien i årene fremover:

- Etterspørselsusikkerhet knyttet til langvarige konsekvenser av pandemien
- Endringer i reisemønstre og forbrukeradferd
- Knutepunktutvikling på og rundt lufthavner
- Digitalisering og teknologisk utvikling
- Klima og bærekraft

Selv om de fleste restriksjonene som ble innført under pandemien har blitt redusert eller fjernet helt i mange deler av verden, er luftfarten som næring fortsatt rammet av pandemien. Dette skyldes at trafikken fortsatt ikke er tilbake til nivået før pandemien, næringens evne til dimensjonering av tilbudet har vært utfordrende, særlig på grunn av mangel på personell, og muligheten for nye smittebølger skaper usikkerhet for etterspørselen fremover. Det er usikkert hvorvidt endringer i passasjerenes kommersielle atferd vil føre til varige endringer i etterspørsel.

Pandemien har medført konkurser og behov for statlige redningspakker og kapitaltilførsel for flyselskapene. For flere flyselskaper har gjeldsbyrden økt kraftig. Reduserte trafikkvolumer og reduksjoner i antall forretningsreisende gir økt usikkerhet og gjør det vanskelig for flyselskapene å planlegge virksomheten. Flere flyselskaper har også gjennomført, eller er i en prosess knyttet til, restrukturering av gjeld. Europeiske lufthavner er også hardt rammet av trafikksvikt og har under pandemien økt gjeldsbyrden med om lag 60 mrd. euro. Analyser fra ACI Europe viser nå at luftfartens økosystem ikke er tilbake i finansiell balanse før i 2032.

Lufthavnenes funksjon som knutepunkt i lufttransportkjeden for passasjerer og gods og knutepunkt i det øvrige transportsystemet blir stadig viktigere. Spesielt gjelder dette kobling til andre transportformer som vei og jernbane. Denne intermodaliteten er et viktig virkemiddel for å styrke bærekraften i transportsystemet ved å nyttiggjøre koblingen mellom transportformene på en slik måte at det vil bidra til at det blir enklere for passasjerene å velge de mest bærekraftige alternativene for sin reise. Intermodalitet er også sentralt i det trans-europeiske transportnettet TEN-T⁸. Utvikling av knutepunkt gir muligheter for å utvikle lønnsomme kommersielle tilbud på og rundt lufthavnene.

⁷ Menon-publikasjon nr. 82/2022. Vurderinger av trender, drivkrefter og perspektiver i transportsektoren.

⁸ Trans-European Transport Network (TEN-T) (europa.eu)

Digitalisering og teknologisk utvikling i samfunnet generelt og i luftfarten spesielt, skaper muligheter for nye måter å løse driften på. Droner og eVTOLs⁹ representerer et nytt kapittel i luftfarten som kan omtales som «ny luftmobilitet» og gir mulighet for bedre og mer bærekraftig mobilitet. På kort og mellomlang sikt vil ny luftmobilitet kunne spille en viktig rolle i etablering av effektive og miljøvennlige logistikk-løsninger for frakt. På lengre sikt vil den også være aktuell for persontransport mellom knutepunkter, særlig i urbane strøk. Ny luftmobilitet har potensiale til å spille en viktig rolle i utviklingen av fremtidens mobilitet i Norge, især knyttet til vanskelig tilgjengelige og tynt befolkede områder. Temaet er viktig å trekke inn i de lange perspektivene i NTP-prosessen.

Global oppvarming er en av vår tids aller største utfordringer, og alle sektorer, inkludert luftfart, må gjennomføre tiltak for å redusere klimagassutslippene samt tilpasse drift og infrastruktur til klimaendringene som kommer. Bransjen vil møte økende press og forventning fra myndigheter, finansmarkedet og kunder og passasjerer om en bærekraftig utvikling av luftfartsindustrien. Som det kommer frem i kapitlet om *regulatoriske ramme-betingelser* er dette et område EU kommer til å regulere i enda større grad. Kravene til grønn omstilling medfører at lufthavner må tilrettelegge og samarbeide med alle aktørene i bransjen for å bygge opp under bærekraftige verdikjeder.

Russlands invasjon av Ukraina har konsekvenser av stor betydning for luftfarten. Økte priser for energi og andre innsatsfaktorer som følge av krigen har satt en allerede presset næring og økonomi under ytterligere press. Det forventes betydelig effekter på globale verdikjeder som følge av pandemien og krigen i Ukraina. På bakgrunn av dette peker samfunns-sikkerhet, beredskap og energi seg ut som områder som vil ha økt betydning for Avinors virksomhet i tiden fremover.

3.1.3 Regulatoriske rammebetingelser

I den kommende perioden er det særlig regelverksutvikling i EU innenfor klima- og bærekraftsområdet og på flysikringsområdet som vil påvirke Avinors virksomhet.

EU's grønne agenda - «European Green Deal»

EU-kommisjonens grønne agenda «*European Green Deal*» gir tydelige politiske føringer og det forventes betydelig miljø- og klimaoppmerksomhet også på luftfartsområdet. Gjennom EØS-avtalen slutter Norge seg til initiativet. Det er en klar dreining fra ensidig vektlegging av luftfartens betydning for økonomisk vekst og konkurransekraft i Europa til også å fokusere på bærekraft og klima.

Pakken med EU-reguleringer «*Fit for 55*» under «*European Green Deal*» har til formål å redusere klimagassutslippene i EU med 55 % innen 2030 og inkluderer krav som berører flyselskapene og lufthavnene. De nye kravene er et mulighetsrom for de som raskt kan omstille til nye energibærere som f.eks. elektrisitet, SAF¹⁰ eller hydrogen.

⁹ Betegnelsen *Electric Vertical Take-off and Landing* (eVTOL) omfatter en rekke forskjellige luftfartøy som har som fellesnevner at de benytter elektrisk kraft for å fly og at de kan ta av og lande vertikalt.

¹⁰ SAF – *Sustainable Aviation Fuels*. Flydrivstoff som fremstilles av bærekraftig råstoff fra ulike typer avfall og sidestrømmer, blant annet fra skogbruk og industri, eller *e-fuels* (*electrofuels*) som fremstilles fra hydrogen og CO₂.

Den grønne agendaen omfatter også EUs taksonomi¹¹ som er et klassifiseringssystem for å skape felles forståelse av hvilke aktiviteter og investeringer som kan klassifiseres som bærekraftige. Formålet er å stimulere til investeringer som bidrar til målene satt i Parisavtalen. Fra 2022 vil EUs taksonomi påvirke Avinors bærekraftrapportering. I tillegg introduseres fra høsten 2022 et nytt EU-direktiv om bærekraftrapportering CSRD («*Corporate Sustainability Reporting Directive*¹²»). Dette vil utvide de nåværende kravene til rapportering av ikke-finansiell informasjon. Avinor arbeider med å tilpasse selskapets rapporteringsstandard til de nye kravene.

Endringer på flysikringsområdet

Det er videreutviklingen av EUs *Single European Sky*¹³ (SES)-regelverk som betyr mest for Avinors flysikringsvirksomhet. Utviklingen følges i nært samarbeid med SD, Luftfartstilsynet (LT), Eurocontrol og interesseorganisasjonen CANSO. Det er også en dialog med Forsvaret knyttet til utviklingen. Det vises her også til arbeidet med Nasjonal Luftromsstrategi (jf. pkt. 4.5) og videre oppfølging av denne i samarbeid med LT og Forsvaret.

Den norske ytelsesplanen for 3. referanseperiode (RP3) under *Ytelses- og avgiftsforordningen* ble godkjent av EU i april 2022. Det har gitt forutsigbare rammebetingelser for underveistjenesten for perioden fram til utløpet av 2024 men vil ikke gi tilfredsstillende avkastning på de driftsmidlene som er investert i flysikringstjenesten.

EU har gjennom SES-regelverket også gitt føringer for en mer sømløs og bærekraftig avvikling av lufttrafikken i det europeiske luftrommet. EUs ambisjon er å digitalisere, og i større grad automatisere, lufttrafikkjenestene og er et av hovedtiltakene for å oppnå EUs «Green Deal» på luftfartsområdet. De regulatoriske myndighetskravene stiller omfattende krav til Avinor og Avinor Flysikrings kjerneleveranser de neste årene. Dette gjelder bl.a. krav om økt nettverkskapasitet, effektivisering av luftromsforvaltningen, økt digitalisering og automasjon. For Avinor Flysikring medfører dette omfattende teknologisk fornying og investeringer i bla. nytt trafikkstyringssystem («*Future Air Traffic Management System*»-FAS).

Investeringene forutsetter brukerfinansiering gjennom avgiftssystemet. Det vil derfor få konsekvenser for avgiftsnivået for underveistjenesten. Kravene har tunge teknologikomponenter og kan ikke gjennomføres uten store endringer i eksisterende operative systemer. Kravene gir primært nettverkseffekter i det europeiske nettverket, men ikke nødvendigvis effektivisering av tjenesten for hver enkelt tjenesteleverandør. Dette innebærer at man ikke vil kunne hente inn hele investeringen gjennom effektivisering, men at kravene til teknologiutvikling heller bidrar til en økning i fremtidig avgiftsnivå. Avinor Flysikring risikerer å komme i en situasjon hvor selskapet enten er i brudd med EUs effektiviseringskrav hvor konsekvensen er høyere avgifter enn forutsatt, eller ikke klarer å imøtekomme de regulatoriske teknologiutviklingskravene; som igjen vil gå utover det europeiske nettverket. Dette følges opp av Avinor Flysikring i dialog med Luftfartstilsynet.

¹¹ [Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren og et rammeverk for bærekraftige investeringer - Lovdata](#)

¹² [Corporate sustainability reporting \(europa.eu\)](#)

¹³ SES er et EU-program som omfatter regelverk og omfattende tilskuddsordninger. Hovedmålet med SES er å få bedre integrert og mer effektiv bruk av luftrommet og lufttrafikkjenestene på europeisk nivå.

For å stimulere statene og tjenesteyterne til utvikling av tjenestene i tråd med SES har EU avsatt midler for å finansiere deler av investeringsporteføljen. Dette skjer gjennom *Connecting Europe Facility* (CEF)¹⁴.

I tillegg styrer EU-organet *Innovation and Networks Executive Agency* (INEA) en stadig økende portefølje av CEF- prosjekter innen SESAR for å sikre gjennomføringen av SES.

Under EØS-avtalen har Norge ikke tilgang til midlene under CEF. Det er ikke avsatt tilsvarende midler nasjonalt for norske tjenesteleverandører. Avinor Flysikring har dermed ikke de samme vilkårene som sine europeiske søsterorganisasjoner. Alt annet likt gir dette høyere avgifter i Norge enn i våre naboland. Dette kan ha en konkurransevridende effekt som medfører at flyselskaper i større grad velger å fly utenom norsk luftrom.

3.1.4 Utvikling innen trafikk og økonomi

Trafikkprognoser

I mai og juni 2022 var antall passasjerer på Avinors lufthavner på om lag 90 % av 2019-nivå. Trafikken innenlands var omtrent tilbake på 2019-nivå, mens utlandstrafikken var om lag 20 % lavere enn i 2019. Offshoretrafikken var på nivå med 2019. Antall flybevegelser på Avinors lufthavner i 2. kvartal var bare 2 % lavere enn i 2019. Også her er utviklingen bedre innenlands.

Det er i dag større usikkerhet enn tidligere knyttet til utviklingen i passasjertrafikken. De nærmeste årene er usikkerheten spesielt knyttet til effektene av den økonomiske utviklingen, flydrivstoffprisene og eventuelle endringer i reisevanene etter pandemien. På lengre sikt er klimaspørsmålet og effekten av digitalisering på antall arbeidsreiser de viktigste usikkerhetsmomentene.

I noen sammenhenger er digital kommunikasjon mer kostnads- og tidseffektivt enn flyreiser. I to år med pandemi og reiserestriksjoner har det vært en intens satsing på digital kommunikasjon og dette kan medføre endringer i arbeidsmåte og bortfall av arbeidsreiser med fly. I TØI-prognosen fra våren 2022 ble det lagt til grunn en ekstraordinær nedgang i antall arbeidsreiser pga. økt bruk av digital kommunikasjon fra 2019 til 2023 på 5-20 %. For reiser til utlandet legger TØI til grunn en nedgang på 15 %. For 2023 betyr dette 10 % reduksjon i pendling og serviceoppdrag innenlands, 20 % færre øvrige arbeidsbetingede reiser innenlands, 5 % nedgang i antall oljerelaterte reiser og 15 % nedgang i arbeidsbetingede reiser til/fra utlandet. TØI har lagt til grunn at effektene gradvis halveres de neste fem årene for deretter å holde seg på det nivået. Også fritidsreisesegmentet kan bli påvirket, men TØI har ikke tatt dette inn i prognosene.

Utviklingen i norsk og internasjonal økonomi er preget av krigen i Ukraina og det er knapphet på energi, enkelte matvarer og innsatsfaktorer i industrien. Økende råvarepriser og renter gir stigende inflasjon som fører til forventninger om redusert konsum fremover, noe som vil ramme etterspørselen etter flyreiser. Oljeprisen svinger sterkt. En høy oljepris slår direkte inn på flyselskapenes drivstoffkostnader, noe som fører til økte billettpriser og redusert etterspørsel.

¹⁴ Connecting Europe Facility (CEF) er et program for infrastrukturinvesteringer på europeisk plan. CEF's målsetning er blant annet å utvikle og modernisere de transeuropeiske nett for transport, energi og den digitale sektor. Dette inkluderer Single European Sky (SES).

I 2022 forventes det 44,9 millioner passasjerer på Avinors lufthavner, dette er 17 % færre enn i 2019. Dette forventes å øke til 50,3 millioner i 2023, dette er 7 % lavere enn 2019. Innlandstrafikken forventes i 2023 å være 3 % under 2019 nivå, mens utlandstrafikken fortsatt vil ligge 13 % under 2019. TØIs prognose for den langsiktige passasjerutviklingen viser i at det i 2030 vil være 60,5 millioner passasjerer fordelt på 31,2 millioner innlands-passasjerer og 28,8 millioner utlandspassasjerer. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig endring på 2,7 %.

Finansiell prognose

Avinor har en samfunnskritisk rolle i drift og forvaltning av nasjonal infrastruktur for luftfart og har betydelige oppgaver som skal løses for fremtiden. En bærekraftig økonomi er en forutsetning for dette.

Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2023 fremlagt 6. oktober 2022 reduserer Avinors finansielle evne som følge av innstramninger i taxfree-ordningen og økt arbeidsgiveravgift. Avinor har dessuten fått signaler om at deler av kostnadene relatert til tiltak for gjennomføring av politiets grensekontroll som følge av nytt regelverk for inn- og utreise fra Schengen-området (*EU Entry-Exit System – EES*) må dekkes av Avinor. Full årseffekt av tiltakene i statsbudsjettet anslås til i nivå 400 mill. kr. i varig redusert driftsresultat. Dersom dette ikke kompenseres i form av økte avgifter eller endring i øvrige rammebetingelser, forventer ikke konsernet at eiers avkastningskrav vil nås innen 2025. på grunn av svekket inntjening vil dette kunne medføre behov for nedskrivning av verdien av driftsmidler investert i virksomheten, med lavere egenkapital som resultat. Vår vurdering er at Avinor per i dag ikke har rammebetingelser som legger til rette for å realisere samfunnsoppdraget innenfor de kravene til finansiell soliditet som staten har definert.

På kort sikt og uten samhandling med departementet er det ikke mulig for Avinor å kompensere for svekkede rammebetingelser gjennom lavere kostnader og investeringer. Flere mulige kostnads-besparelser er allerede realisert gjennom «Lønnsomt Avinor», og en høy andel av Avinors driftskostnader er faste eller delvis faste uavhengig av passasjervolum. Prosjektporteføljen er strengt prioritert de senere årene, og gjennomførte vedlikeholdsinvesteringer har bevisst vært lavere enn behovet. Selv om kostnadsstyring vil stå på Avinors strategiske agenda, vil det være utfordrende å redusere kostnadsbasen ytterligere på kort sikt, både for ordinær drift og for investeringer.

Med forventet økonomisk utvikling vil Avinor ikke innfri vedtektskravet på 40 % i egenkapitalandel i 2023 og 2024.

Konsernets finansielle stilling er ikke robust i forhold til å kunne håndtere større negative hendelser med finansiell effekt. Av viktige finansielle parametere med høy usikkerhet kan nevnes trafikkutvikling, pensjonsforpliktelser, økte kostnader til miljøopprydding (PFAS), høy lønns- og prisutvikling, handlemønster for taxfree, kostnadsdekning for myndighetspålagte investeringer i fremtidens luftromstjeneste.

Samlet sett gir ikke den nåværende økonomiske situasjonen handlingsrom til å gjennomføre ønskede strategiske satsinger innen eksempelvis elektrifisering av luftfarten og implementering av ny teknologi som er nødvendig for å effektivisere eksisterende virksomhet. Vedvarende reduserte vedlikeholdsinvesteringer representerer en økt operasjonell risiko med hensyn til stabiliteten i daglig drift og tilrådes ikke.

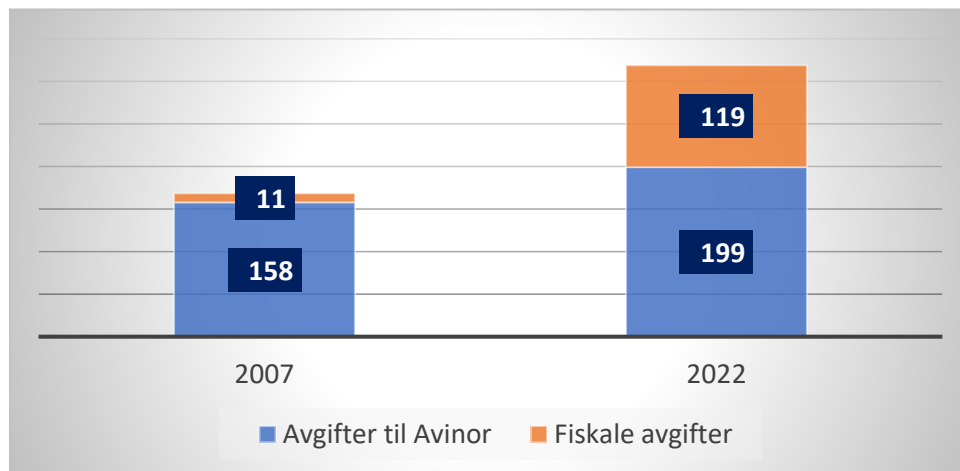
Avgifter

Innretning og nivå på luftartens samlede avgiftsnivå er viktig for å kunne utvikle en infrastruktur med riktig kvalitet og kapasitet for fremtiden, og som et av flere virkemidler som kan bidra til en bærekraftig omstilling av luftfarten. I dag er det i hovedsak tre former for avgifter som retter seg spesielt mot flyselskapene: De særskilte CO₂- og NO_x-avgiftene, flypassasjeravgiften og Avinors egne avgifter (flysikringsavgifter og lufthavnsavgifter for bruk av Avinors infrastruktur). Faktaboks 2 gir et eksempel på samlede avgifter en flygning innenlands. I tillegg er luftfarten omfattet av EUs kvotesystem.

Faktaboks 2: Utviklingen i luftfartsrelaterte avgifter

Flypassasjerer betaler to typer avgifter. Dette er avgifter til Avinor for bruk av infrastrukturen på og mellom lufthavner og det er fiskale avgifter som er klimabegrunnet, men som ikke benyttes til klimatiltak for luftfart.

Figuren under viser utviklingen i Avinors avgifter og de fiskale avgiftene fra 2007 til 2022. Avinors avgifter består av passasjeravgift, sikkerhetsavgift, terminalavgift og underveisavgift. De fiskale avgiftene er CO₂-avgift på flydrivstoff og flypassasjeravgift. Luftfarten er en del av EUs kvotehandelssystem (EU ETS) og flyselskapene må kjøpe klimakvoter for deler av utslippene sine, men dette er ikke inkludert i figuren under. Som andre sektorer i EU ETS har luftfarten i en overgangsperiode fått tildelt en del gratiskvoter. Fra 2027 vil det ikke lenger bli tildelt gratiskvoter til luftfart. Dersom kvotekjøp var inkludert her ville det utgjort 12 kroner pr passasjer.



Avinors avgifter har økt med 41 kroner, mens de fiskale avgiftene er økt med 108 kroner. I perioden har konsumprisindeksen økt med 48 %. Korrigert for dette har Avinor redusert sine avgifter pr passasjer med 15 % mens de fiskale avgiftene er mer enn seksdoblet og dette har ført til at det totale avgiftstrykket pr passasjer reelt har økt med 28 %.

Som en referanse ser man fra Avinors reisevaneundersøkelse at gjennomsnittsprisen på en innenlands flyreise økte fra 866 kroner i 2007 til 921 kroner i 2022 (jan-sep). Dette er en prisøkning på 6 %. Målt i 2007-kroner er prisen redusert med 28 %. I perioden har flyselskapene og Avinor redusert sine priser, men grunnet en seksdobling av de fiskale avgiftene har avgiftstrykket pr passasjer likevel økt med nesten 30%.

Omfanget av gratiskvoter til luftfart blir trolig redusert i årene som kommer. EU-kommisjonen har foreslått 25 % reduksjon av gratiskvoter i 2024, økende til 50 % i 2025, 75 % i 2026 og at luftfarten fra 2027 ikke lenger skal tildeles gratiskvoter. Videre har det norske omsetningskravet om avansert jet biodrivstoff på 0,5 % en kostnad. Det er sannsynlig at krav til innblanding av bærekraftig flydrivstoff vil øke i årene som kommer, blant annet som følge av forslaget om et EU-omfattende omsetningskrav som skal starte på 2% i 2025 og øke til 63% i 2050.

Gjennom Hurdalsplattformen har regjeringen satt klare mål for innretting av skatter og avgifter mot norsk luftfart. Det uttrykkes et ønske om en god geografisk profil, en reell klimaeffekt, god konkurransekraft for norske flyselskaper og at avgiftene i mindre grad skal være rent fiskale. Regjeringens mål på avgiftsområdet harmonerer godt med Avinors visjoner for utviklingen i luftfarten, men fordrer samtidig en helhetlig gjennomgang av luftfartens samlede avgifter, særlig på grunn av følgende forhold:

- Luftfarten må som alle andre sektorer gjennomføre tiltak for å redusere klimagassutslippene. Dette vil kreve investeringer i utslippsreducerende tiltak for aktørene i luftfarten.
- Etter pandemien er aktørene i luftfarten økonomisk svekket og lønnsomheten i næringen er svært utfordrende. Det er derfor særlig viktig å se på helheten i luftfartens samlede avgiftsbelastning.
- Avinor erfarer at prinsippene for fastsettelse av luftfartsavgiftene ikke er finansielt bærekraftige. Dette skyldes til dels at det ikke er samsvar mellom provenyet fra start- og passasjeravgiftene og nødvendig avkastning på investert kapital for å ivareta verdiene som er investert i virksomheten. Videre er det en risiko for at økt kostnadsramme for investeringer i FAS ikke kan dekkes opp gjennom økte avgifter innenfor rammene av forordningen. Fremover vil det være nødvendig at beregning av nødvendig proveny fra luftfartsavgiftene ses i sammenheng med virksomhetens faktiske finansieringsbehov, samt at endringer i rammebetingelser som foreslått i statsbudsjettet for 2023 tas inn i vurderingen av kommende års luftfartsavgifter.

For å bygge opp under en bærekraftig utvikling av luftfarten må virkemidler innrettes langsiktig og kraftfullt med en helhetlig tilnærming. Avgiftene knyttet til luftfarten kan fungere som ett av virkemidlene for å påvirke utviklingen, men avgiftene (herunder fiskale avgifter) må da vurderes samlet. Det gjelder både med tanke på å sikre en god geografisk profil, en god klimaprofil og for å sikre et økonomisk bærekraftig avgiftsnivå for flyselskapene. Avinor ønsker å bidra til en helhetlig gjennomgang av luftfartens samlede avgifter, og har allerede satt i gang et arbeid for å gjennomgå egne avgifter.

3.2. Avinors konsernstrategi for 2022 – 2025

Avinors konsernstrategi for 2022 - 2025 ble utformet fra høsten 2021 til mars 2022. Både i lys av krisen luftfarten befant seg i og den svært utfordrende finansielle situasjonen Avinor sto i, var det nødvendig å revidere selskapets overordnede strategi på en rekke områder. Pandemien og usikkerheten knyttet til de langsiktige konsekvensene gjør langsiktig planlegging krevende.

Konsernstrategien ble raskt revidert i 2020 for å tilpasse konsernets målbilde til den situasjonen selskapet sto i da, med behov for driftstilskudd. De strategiske justeringene ble omtalt i §10-planen for 2020 - 2021. En rekke ekstraordinære tiltak ble besluttet, blant annet

krevende nedprioriteringer i konsernets prosjektportefølje. I denne perioden var eierdialogen naturlig nok svært intensiv, og selskapet har vært gjenstand for flere eksterne finansielle gjennomganger både av Oslo Economics og Arctic Securities. Prosessene har vært utfordrende og ressurskrevende for konsernet, men samtidig bidratt til en tydeliggjøring av viktige problemstillinger, gitt nyttige signaler inn mot strategiprosessen og særlig bekreftet at konsernets kontinuerlige arbeid med kostnadsoptimalisering holder et høyt nivå.

På bakgrunn av de viktigste driverne og trendene som vi mener vil påvirke luftfartsbransjen sterkest i årene fremover, identifiserte konsernet seks grunnleggende strategiske antagelser:

- **Samfunnsoppdraget:** Luftfart og Avinors nettverk av lufthavner vil fortsette å spille en samfunnskritisk rolle.
- **Passasjerbildet:** Pandemien, teknologi og hensynet til bærekraft vil ha stor effekt på reisemønstre, passasjermiks og passasjeradferd, hvilket vil kunne minske og endre det eksisterende inntektsgrunnlaget
- **Utvikling i flytransportkjeden:** Lavkostmodellen og nye forretningsmodeller vil ta en større andel av markedet, hvilket vil kreve mer fleksibilitet og kostnadseffektivitet av lufthavnene
- **Bærekraftig utvikling:** Luftfarten vil møte store utfordringer. All verdiskapning må være bærekraftig for å beholde «*license to operate*» og EUs klima- og bærekraftsmål vil bli et viktig element i alle beslutninger i luftfartssektoren.
- **Teknologi, innovasjon og kompetanse:** Teknologi, innovasjon og riktig kompetanse vil være nødvendig i alle interne og eksterne prosesser for å opprettholde robust drift og skape kommersielle muligheter og varige kostnadsreduksjoner
- **Ny luftmobilitet:** Tradisjonell luftfart vil endres markant av nye flyteknologier (f.eks. droner og eVTOLs) som krever en mer automatisert luftromsstyring og et desentralisert nettverk av landingsplasser

Den seneste utviklingen innenfor transportsektoren generelt og luftfarten spesielt, underbygger disse vurderingene. Samtidig øker fokuset på samfunnssikkerhet og beredskap og energikrise fremover. Dette forsterker behovet for å bygge opp under robusthet i alle deler av Avinors virksomhet, blant annet forsyningssikkerhet for drift av virksomheten og som innsatsfaktor til en bærekraftig utvikling.

Selskapets visjon ble i forbindelse med strategiprosessen endret for å kommunisere tydeligere både samfunnsoppdraget og det ansvaret Avinor tar for å bidra til en bærekraftig luftfart:

«Vi binder Norge og verden sammen gjennom bærekraftig luftfart».

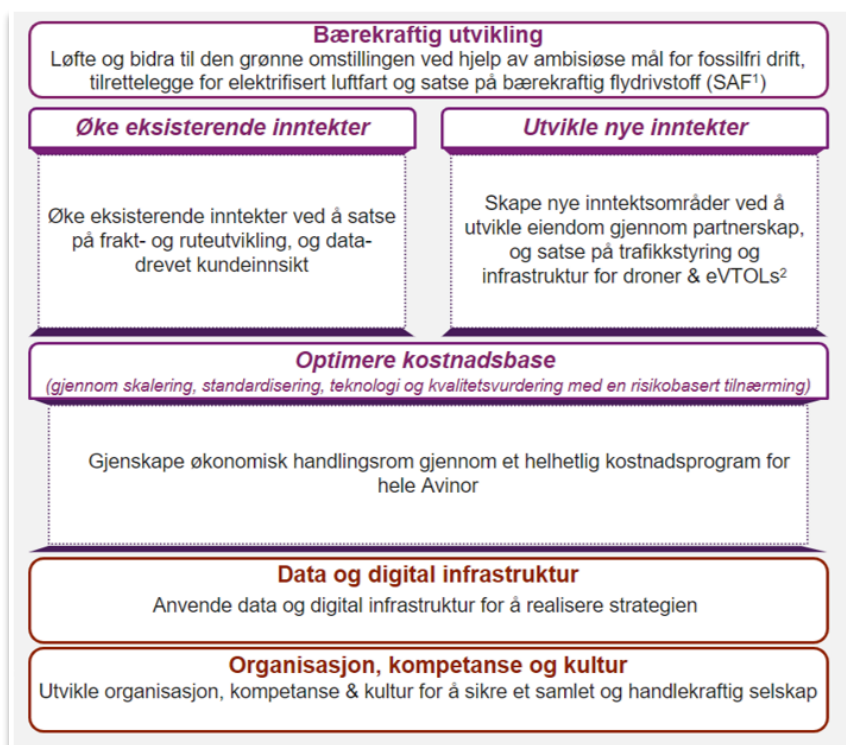
Visjonen skal motivere og skape stolthet internt og samtidig kommunisere eksternt den viktige rollen Avinor spiller i Norge og vår ambisjon om å bidra til bærekraftig verdiskaping gjennom å være en tydelig pådriver på klimaområdet. Selskapets verdier er ikke endret. De signaliserer tydelig hva som skal kjennetegne hvordan vi fremstår eksternt og hvordan vi jobber sammen internt: Åpen, ansvarlig, handlekraftig og kundeorientert.

Seks uttalte ambisjoner viser den strategiske retningen og dermed hva som skal styre Avinors prioriteringer fremover:

- Vi prioriterer sikker og stabil drift med en risikobasert tilnærming
- Vi er en aktiv pådriver for bærekraftig luftfart
- Vi skal være teknologidrevet og effektive i alle ledd av organisasjonen
- Vi er kundedrevet og innovative gjennom partnerskap med andre
- Avinor er en attraktiv arbeidsplass med rett kompetanse og et godt arbeidsmiljø
- Konsernet er finansielt robust med riktig kostnadsbase i fremtiden

Samlet og vurdert i lys av trendene og ulike scenarier, underbygges konsernets grunnleggende strategiske antagelser og ambisjonene av konsernets strategiske målilde, strategiske initiativer og prosjekter som skal sikre at vi når målene. Strategien beskriver hvilken retning selskapet ønsker å bevege seg i og hva som må prioriteres for å få det til. Bærekraftig utvikling, utvikling på inntektsområdet og optimalisering av kostnadene er tydelige og nødvendige satsingsområder. Initiativer innenfor teknologi, organisasjon, kompetanse og kultur er de viktigste virkemidlene for å sikre at strategien realiseres.

Strategien setter dermed ikke mål på alle ansvarsområder. Ambisjonen om at *sikker og stabil drift med en risikobasert tilnærming* skal prioriteres, er en grunnleggende og integrert del av virksomheten som strategien som sådan ikke identifiserer spesifikke tiltak for. Det samme gjelder ambisjonen om å være *kundedrevet og innovativ i partnerskap med andre*, en ambisjon som viderefører Avinors sterke kundefokus i alle deler av verdikjeden og en sterk tro på at samarbeid og forpliktende partnerskap med næringsliv, regioner og nasjonale og internasjonale FoU- og innovasjonsmiljøer er avgjørende for å lykkes. Kartet nedenfor gir et overordnet bilde av konsernets strategiske målilde for de neste fem årene. Dette er brutt ned med konkrete mål, tiltak og initiativer og videre operasjonalisering av strategien på enhetsnivå.



Figur 1: Avinors strategiske målilde 2022 - 2025

Det strategiske målbildet reflekterer flere initiativer som allerede var igangsatt, særlig tydelig er dette på bærekraftsområdet og innenfor kostnadsoptimalisering hvor kostnadsprogrammet Lønnsomt Avinor videreføres med et mer langsiktig strategisk perspektiv. Konsernet har videre sekvensert initiativene i kort, middels og langt perspektiv.

Hovedfokuset i 2022 - 2023 er derfor på selskapets økonomiske bæreevne gjennom klare målsettinger på inntektsområdet og på tiltak for kostnadsoptimalisering og effektivisering hvor bruk av ny teknologi står sentralt. Samtidig krever utviklingen på bærekraftsområdet at initiativene her prioriteres høyt. Særlig gjelder det målsettingen om fossilfri drift i 2030.

Implementeringen av strategien og styringen av de ulike strategiske initiativene og prosjektenes måloppnåelse skjer gjennom et nyetablert programkontor hvor også Avinors totale porteføljestyring og strategisk risikostyring er organisert. Dette skal sikre en helhetlig og kontinuerlig strategisk virksomhetsstyring og bidra til at konsernet er fleksibelt nok til å tilpasse mål og strategisk styring i tråd med utfordringsbildet.

Samtidig med Avinors strategiprosess og utformingen av denne §10-planen pågår det flere viktige prosesser i SD. Særlig er departementets arbeid med stortingsmelding om nasjonal luftfartsstrategi og etablering av et uavhengig utvalg for vurdering av en fremtidig tredje rullebane på Oslo lufthavn, prosesser som vil kunne få stor betydning for selskapets fremtidige rammebetingelser.

Videre er også NTP 2025 - 2036 viktig, særlig med de politiske premissene og føringene som nå legges grunn med større vekt på utvikling og implementering av virkemidler for å nå de transportpolitiske målene, og for å løse felles utfordringer i transportsystemet.

Samfunnssikkerhet, overgangsrisiko og tilgang til energi, endringer i etterspørsel og økonomisk handlingsrom er felles utfordringer som aktørene møter enkeltvis og som del av transportsystemet. I lys av det utfordringsbildet vi ser nå, er NTP en svært viktig arena for tverrsektorielt samarbeid og koordinering. Avinor deltar aktivt i NTP-prosessen, og departementets bestilling av deloppdrag om tilrettelegging av infrastruktur for null- og lavutslippsfly er et oppdrag som passer svært godt inn under Avinors strategiske satsninger på klima- og bærekraftsområdet.

Den nye eierskapsmeldingen fra Nærings- og fiskeridepartementet viderefører og styrker fokuset på klima og bærekraft i eierstyringen. Dette stemmer godt overens med hvordan Avinor har innrettet bærekraftsarbeidet på og de mål vi har satt for å bidra til at nasjonale utslippsmål nås.

Når det ikke lenger utformes en egen stortingsmelding om Avinors virksomhet, øker betydningen av disse politiske prosessene. Avinor har analyse- og utredningsressurser på flere nivåer i selskapet og legger vekt på å utvikle denne kompetansen slik at konsernet kan bidra med faglige utredninger og analyser med høy kvalitet til Samferdselsdepartementet.

3.2.1 Aktiv pådriver for bærekraftig luftfart

Det er bred enighet om at Norge er avhengig av luftfart. Samtidig er global oppvarming en av vår tids aller største utfordringer. Luftfarten må som alle andre sektorer gjennomføre tiltak for å redusere klimagassutslippene, samt tilpasse drift og infrastruktur til klimaendringene som kommer. Reduksjon av klimagassutslipp har derfor fått særlig prioritet i konsernstrategien, både utslipp fra egen drift, men også fra flytrafikken. Avinors satsing for å redusere egne utslipp inngår i satsningsområdet fossilfri drift, mens reduksjon av utslipp fra luftfarten som helhet inngår i satsningsområdene nye energibærere og bærekraftig flydrivstoff (SAF).

Avinor er dessuten opptatt av å ivareta lokale miljøforhold. Våre aktiviteter på disse områdene er nærmere omtalt i kap. 4.3.

Fossilfri drift av Avinors virksomhet

Avinor skal innen utgangen av 2022 halvere egne totale kontrollerbare klimagassutslipp sammenlignet med 2012, og bidra til å redusere klimagassutslipp fra tilbringertjenesten og flytrafikken. Videre har Avinor et mål om at lufthavndriften skal være fossilfri i 2030.

I 2021 var Avinors egne, kontrollerbare klimagassutslipp fra lufthavndrift på omkring 9000 tonn CO₂-ekvivalenter. Dette betyr at det har vært en reduksjon i Avinors klimagassutslipp på ca. 43 prosent i 2021, sammenlignet med 2012. De største utslippene fra Avinors egen drift kommer fra forbruk av drivstoff til egne kjøretøy, etterfulgt av energiforbruk og tjenestereiser. Svalbard lufthavn blir spesielt synlig i Avinors klimaregnskap fordi både fjernvarme og elektrisitet kommer fra kullkraftverket i Longyearbyen. Andre utslippskilder er kjemikalier til baneavising og drivstoff til bruk ved brannøving.

Klima- og energiltak, herunder ny energiløsning for Svalbard lufthavn og en storstilt elektrifisering av kjøretøyparken i det tyngre segmentet, vil gi en betydelig økning i investeringskostnader for kjøretøy og infrastruktur. Videre vil det ikke bli mulig å elektrifisere alle Avinors tyngre kjøretøy, slik at innfasing av biodiesel er helt nødvendig for at Avinor skal nå målet om fossilfri drift innen 2030. I 2021 var 45 % av all diesel benyttet på Avinors lufthavner avansert biodiesel. Dersom omsetningskravet for biodrivstoff for ikke-veigående maskiner som ble foreslått i januar 2022 blir vedtatt, vil det trolig bli umulig å nå målet om fossilfri lufthavndrift innen 2030.

Lufthavner har store åpne arealer som kan benyttes til egenproduksjon av strøm (solceller). Avinor har allerede høstet gode erfaringer gjennom solcelleanleggene som er etablert på Svalbard lufthavn og på Stavanger lufthavn. Disse erfaringene samt en bred markedsdialog benyttes i et eget strategisk initiativ som har som målsetning å etablere energiproduksjon på Avinors lufthavner.

Reduksjon av utslipp fra flytrafikken

Sammen med Norwegian, SAS, Widerøe, NHO Luftfart og LO har Avinor satt et mål om at all flytrafikk i og fra Norge skal være fossilfri innen 2050.

De viktigste utslippsreducerende tiltakene for flytrafikken er knyttet til utskifting av flyflåten, effektivisering av luftrommet, bærekraftig flydrivstoff og introduksjon av elektrifiserte fly. Dessuten har hydrogen som energibærer i luftfarten blitt aktualisert.

Flyselskapene har hovedansvar for flåteutskifting og -planlegging. Avinor jobber kontinuerlig med å effektivisere luftrommet og intensiverer dette arbeidet gjennom et eget initiativ i den nye konsernstrategien. I det strategiske initiativet inngår blant annet optimalisering av luftrom, mer effektive inn- og utflygninger og taxiing. Dette vil bidra til å redusere drivstofforbruk og utslipp av klimagasser fra flytrafikken.

Med et allerede etablert marked for korte flygninger med små fly, betydelig erfaring og stor interesse for elektrifisering av transport, samt høy produksjon av fornybar elektrisitet, er Norge i en unik posisjon til å ta i bruk elektrifiserte fly. Basert på informasjon Avinor har innhentet fra flyselskap og flyprodusenter er det realistisk å anta at de første elektrifiserte flyene kan være i test- og utviklingsbasert trafikk på kortbanenettet i Norge omkring 2025, at de første flyrutene kan være elektrifisert fra 2026 - 2027, og i større omfang i ordinær rutetrafikk fra omkring 2030. Oppmerksomheten rundt hydrogen som energibærer i luftfart

har vært økende de siste årene. Blant annet har Airbus startet et svært omfattende prosjekt for å kunne tilby hydrogenfly i markedet fra 2035.

En overgang til elektrifiserte fly, og fly som forbrenner hydrogen direkte i gassturbiner, forutsetter en omfattende omstilling i hele luftfartens økosystem. Et viktig strategisk tiltak for Avinor er å berede grunnen for energibærerne for morgendagens flyflåte. Avinor tar et særlig ansvar for tilrettelegging av infrastrukturen på lufthavnene, og har i en årrekke vært en pådriver for økt bruk og produksjon av bærekraftig flydrivstoff. Avinor vurderer fortløpende fremtidig ladekapasitet, og har igangsatt et arbeid for å vurdere hydrogenlogistikk på konsernets lufthavner. Avinors ambisjon er å utvikle lufthavnene for å kunne tilby tilgang til nye energibærere som dekker behovet for operatørene, tjenestetilbyderne, de reisende og for egne operasjoner på lufthavnene. Dette skal skje på en mest mulig effektiv måte som sikrer standardiserte løsninger, lavest mulige kostnader for Avinor og kundene, likebehandling av brukere i samme segment, robuste forsyningsløsninger og effektiv utnyttelse av energi.

Bærekraftig flydrivstoff har den store fordel at det kan brukes i dagens flyflåte og uten ny infrastruktur på lufthavnene. I tillegg til å være den eneste fossilfrie muligheten som er tilgjengelig i dag, og den eneste løsningen for de lange flygningene, vil bærekraftig flydrivstoff også spille en helt sentral rolle i mange år med å redusere utslipp i eksisterende flåte før null- og lavutslippsteknologier er rullet ut i betydelig omfang.

Bærekraftig flydrivstoff kan produseres enten med biomasse (til jet biodrivstoff) eller fremstilles med hydrogen og CO₂ som innsatsfaktorer – en produksjon som krever betydelige mengder elektrisk kraft (derav navnet elektrodrivstoff eller “e-fuels”). Dagens produksjon av bærekraftig flydrivstoff er svært begrenset. Dette har sammenheng med at merkostnaden i forhold til konvensjonelt drivstoff er stor. Avinor har i mange år jobbet målrettet med bærekraftig flydrivstoff, både gjennom internasjonale fora, opp mot norske aktører og i tett samarbeid med bransjen. I 2021 ledet Avinor arbeidet med et program for økt produksjon og innfasing av bærekraftig flydrivstoff, i tett samarbeid med flyselskapene og partene i arbeidslivet. Avinor har også et økende engasjement mot forskningsmiljøer og industri med tanke på fremtidig produksjon av bærekraftig flydrivstoff.

Norsk luftfart har vært tidlig ute når det gjelder innfasing av bærekraftig flydrivstoff, og blir lagt merke til internasjonalt. Eksempelvis var Oslo lufthavn den første internasjonale lufthavnen i verden til å blande bærekraftig drivstoff inn i tankanlegget i drivstoff-infrastrukturen i 2016 og norske myndigheter var først i verden med et omsetningskrav for luftfarten fra 2020. Ved å gå foran kan små og store skritt fra norsk side ha stor effekt og endre hva andre oppfatter som mulig. Norge kan spille en sentral rolle i å få på plass storskala produksjon av neste generasjons bærekraftige flydrivstoff. Utgangspunktet er godt, sidestrømmer fra skogen er en god mulighet for produksjon av biodrivstoff. Og minst like viktig: Norge har en høy fornybarandel i strømmettet og med det gode forutsetninger for produksjon av grønt hydrogen. CCUS¹⁵-infrastruktur er også en viktig ressurs inn mot produksjon av bærekraftig flydrivstoff.

Klimatiltak i luftfarten har høy tiltakskostnad og luftfart er en næring med lave marginer og sterk internasjonal konkurranse. Hele luftfartens økosystem vil bli påvirket og prosessene har lang tidshorisont. Som en konsekvens av pandemien vil hele bransjen på kort og

¹⁵ Carbon capture, utilisation, and storage (CCUS)

mellomlang sikt være preget av svært dårlig økonomi og dermed ha utilstrekkelig finansiell kapasitet til å jobbe langsiktig. Det er derfor behov for et partnerskap med myndighetene for å realisere overgangen til fossilfri luftfart. Et eksempel på et land som er i ferd med å få på plass et slikt partnerskap er Danmark der regjeringen nylig har foreslått å finansiere innfasing av bærekraftig flydrivstoff med en passasjeravgift.

Forventet investeringsbehov er høyt og politiske virkemidler og tiltak blir avgjørende for å lykkes. I dag er luftfart omfattet av CO₂-avgift, EUs kvotehandelssystem, flypassasjeravgift og ICAOs internasjonale kvotehandelssystem CORSIA. Statens samlede årlige inntekter fra de klimarelaterte avgiftene er ikke ubetydelig (over 2,5 mrd. kr i 2019). I tillegg kommer avgiftene til Avinors drift av infrastrukturen på bakken og i luftrommet. Avgiftene knyttet til luftfarten kan fungere som insitamenter for å påvirke utviklingen, men må vurderes i en helhet der også investeringsstøtte, FOT-rutene og andre virkemidler inkluderes.

Avinor mener at Regjeringen må sette tydelige mål for utvikling og innfasing av utslipps-reducerende teknologier i norsk luftfart. Det bør signaliseres langsiktige, forpliktende og kraftfulle virkemiddelpakker for teknologiutvikling, investeringsstøtte og avgiftslettelser for å bidra til at luftfarten når klimamålsettingene. Avinor ønsker å bidra med kompetanse og innsikt i luftfartens økosystem til å få dette etablert. Videre vil Avinor i svar på Samferdsels-departementets utredningsoppdrag i forbindelse med NTP 2025 - 2036 om tilpasning av lufthavnene til fremtidige null- og lavutslippsfly og ny luftmobilitet, gjøre nærmere rede for den teknologiske utviklingen innenfor luftfarten, infrastrukturbehovet som denne fører med seg, og synliggjøre behov for tiltak og virkemidler for å understøtte denne utviklingen.

3.2.2 Finansiell robust med riktig kostnadsbase i fremtiden

Gjennom en ambisiøs inntektsagenda og en videreføring og videreutvikling av tydelig kostnadsfokus gjennom målbare tiltak, skal konsernets finansielle robusthet gjenopprettes og fremtidig økonomisk handlingsrom sikres. Det er avgjørende å gjeninnhente inntekter innenfor eksisterende forretningsområder og samtidig satse på nye områder som peker seg ut med et kommersielt potensial. Avinor vil arbeide kundedrevet og innovativt gjennom partnerskap med andre for å nå dette målet. For konsernet innebærer dette at vi søker partnerskap med aktører som kan hjelpe oss med å løse samfunnsoppdraget mest mulig effektivt og å innfri Avinors strategiske ambisjoner.

Utvikling av inntektsgrunnlaget

Avinor er selvfinansierende gjennom de to hovedinntektskildene trafikkinntekter gjennom brukeravgifter og kommersielle inntekter fra aktiviteter i tilknytning til lufthavnene. Konsernstrategien skal sikre en gjeninnhenting og videreutvikling av selskapets inntektsgrunnlag for å bygge opp under en bærekraftig finansiering av samfunnsoppdraget.

En stor andel av Avinors trafikkinntekter påvirkes av forhold utenfor konsernets kontroll som endringer i geopolitiske forhold, flyselskaperenes ruteoppsett og etterspørselen etter flyreiser. Den strategiske ambisjonen på dette området er derfor å bygge opp under den mer langsiktige utviklingen av inntektsgrunnlaget gjennom områder som ruteutvikling, bruk av data og ny teknologi samt å skape nye inntekter gjennom knutepunktutvikling og posisjonering ved utviklingen av ny luftmobilitet (droner og eVTOLs).

Avinor jobber tett med flyselskaper og ulike interessenter for å utvikle et godt tilpasset rutetilbud fra alle selskapets lufthavner i samsvar med samfunnets behov. Et godt tilpasset rutetilbud som skaper tilgjengelighet til hele landet er bærebjelken i samfunnsoppdraget, og en forutsetning for et robust inntektsgrunnlag som gjør det mulig å løse samfunnsoppdraget på en effektiv og fremtidsrettet måte. I et tynt befolket land med mange lufthavner har mange lufthavner et svakt markedsgrunnlag. For disse lufthavnene er god tilgjengelighet derfor i stor grad knyttet til gode forbindelser til Oslo lufthavn og muligheten til å reise videre derfra til endelig bestemmelsessted. For alle regioner vil et godt rutetilbud på Oslo lufthavn være en viktig forutsetning for god tilgjengelighet. Det er viktig med nok kapasitet til nye ruter innenlands og til å utvikle et sterkt internasjonalt rutetilbud fra landets hovedflyplass.

De store volumene for innkommende flyfrakt til Norden går i dag utenom Avinors lufthavner. En årsak til dette er at Norge mangler infrastruktur på lufthavnene som muliggjør konsolidering av innkommende vareflyt, som ville bidra til å balansere våre store eksportvolum. Under pandemien posisjonerte imidlertid Oslo lufthavn seg som en av de ledende lufthavnene for flyfrakt i Nord-Europa. På bakgrunn av innsiktsarbeidet mener Avinor at det er et uutnyttet inntekspotensial i fraktsegmentet og som del av konsernstrategien er ambisjonen å videreutvikle segmentet som del av ruteutviklingsarbeidet. Spesielt på interkontinentale ruter er frakt en sentral del av flyselskapenes rutelønnsomhet og bidrar til at nye ruter kan etableres med et lavere passasjergrunnlag. Ved å legge til rette for å kombinere frakt og passasjerer, sikres god ressursutnyttelse for flyselskapene. For Avinor handler derfor flyfrakt særlig om tre forhold:

- Legge til rette for at flyfrakt blir et attraktivt transporttilbud for norsk næringsliv
- Sikre tilgang til flyfrakt som transportform for landet generelt i en verdenssituasjon med sårbar global vareforsyning
- Stimulere til et økt rutetilbud i den internasjonale konkurransen mellom lufthavner ved at gods fraktes i lasterommet på passasjerfly eller rene fraktfly, for å styrke landets tilgjengelighet til verdensmarkedene

Flyselskapene, kommersielle aktører på lufthavnene og Avinor har hver for seg store mengder verdifulle data. Dataene skaper potensial for mer datadrevet kundeinnsikt, til fordel både for Avinor, flyselskapene og de kommersielle aktørene på lufthavnene, og Avinor skal realisere dette potensialet.

Avinor har stor tro på at datadrevet drift og utvikling vil gi grunnlag for innsikt og prediksjoner om kundene som kan benyttes for bedre beslutningstaking operasjonelt og kommersielt, både i egen virksomhet og for aktørene i lufthavnenes økosystem. Dypere kundeinnsikt gjør det mulig å forbedre kundeopplevelsen og grunnlag for økte kommersielle inntekter på sikt.

Det er etablert en prediksjonsplattform som allerede sommeren 2022 har gitt resultater i form av bedre prediksjon i forbindelse med dimensjonering av vaktplaner. Videre er en plattform for nye dataprodukter under etablering.

Utvikling av nye inntekter

Aktiv knutepunktutvikling av eksisterende eiendom og arealer gjennom partnerskap

Lufthavner er knutepunkt i lufttransportkjeden for passasjerer og gods, og knutepunkt i transportsystemet, med koblinger til vei og jernbane. Knutepunktfunksjonen skaper aktivitet og gir muligheter for å utvikle lønnsomme kommersielle tilbud på og rundt lufthavnene. Avinors eiendom og arealer er i tillegg til være en forutsetning for driften også en viktig inntektskilde for konsernet. Inntektene kommer i fra utleie av kommersielle arealer i lufthavnterminalene samt utleie av hotell- og parkeringseiendommer. I samsvar med konsernets finansieringsmodell anser Avinor disse inntektene som kritiske for lufthavndriften, og overskuddet bidrar til finansiering av ulønnsomme lufthavner.

Som del av konsernstrategien skal Avinor utvikle knutepunktfunksjonen og arealene i tilknytning til lufthavnene for å bygge opp under et robust inntektsgrunnlag for konsernet.

For Avinor som eier og forvalter av samfunnskritisk infrastruktur er det strategisk viktig å ha kontroll på arealer tett opp til lufthavnene for å kunne styre den langsiktige utviklingen av lufthavnene, både med hensyn til kapasitetsbehov, nye energibærere og ny luftmobilitet, og for å møte samfunns behov for et godt tilpasset rutetilbud. En langsiktig utvikling av knutepunktene krever derfor at Avinor tar et helhetsansvar for planlegging og utvikling av felles infrastruktur i partnerskap med offentlige og private aktører som kan bidra til å realisere konsernets strategiske mål.

Ny luftmobilitet

Lufthavnene utgjør knutepunkt som knytter sammen mobilitetsmarkeder på ulike nivå. Ny luftmobilitet vil ha andre krav til infrastruktur enn tradisjonell luftfart, spesielt grunnet nye energibærere, men også på grunn av mindre farkoster og nye operasjonsmønstre. Det ventes derfor en fremvekst av landingsplasser tilknyttet byer, lufthavner og andre knutepunkter. Uavhengig av hvor landingsplassene lokaliseres vil Avinor spille en rolle i opprettelsen eller driften av disse. I partnerskap med relevante aktører vil Avinor vurdere muligheten for å etablere landingsplasser, eller såkalte «*Vertiports*», for eVTOLs i tilknytning til eksisterende lufthavnstruktur, for eksempel som del av en knutepunktutvikling

Frem til nå har bruken av droner i Norge først og fremst vært knyttet til fritidsbruk og enkle inspeksjoner. Teknisk, operativ og regulatorisk utvikling knyttet til droner og eVTOLs går raskt, og bruk av mindre droner hos kommersielle aktører er nå et faktum. Etterspørselen etter mer avanserte operasjoner med droner i luftrommet er sterkt økende. I Avinor er det aktuelt med bruk av droner til effektivisering av driftsoppgaver på lufthavnene.

Avinors infrastruktur og tjenester er i dag tilpasset de tradisjonelle formene for luftfart. Ny luftmobilitet utfordrer de etablerte systemene og vil kreve endringer i infrastruktur og tjenester for å kunne nå sitt potensiale som transportform. Det betyr en annen organisering av luftrommet og andre flysikringstjenester for å kunne operere sikkert i forhold til tradisjonelle luftfartøy.

Den økende bruken av droner, herunder uautorisert bruk, kan medføre en sikkerhetsrisiko og driftsforstyrrelser for tradisjonell luftfart. Avinor vil anskaffe, implementere og drifte systemer for detektering av droner i nærheten av lufthavnene. Avinor deltar i et internasjonalt samarbeid for å utvikle systemer for håndtering av uautorisert dronebruk. For å ivareta sikkerheten og utløse potensialet som ligger i ny luftmobilitet må trafikkstyring i luftrommet etableres. Avinor utvikler og implementerer et system for luftromsstyring og på lang sikt integrasjon mot dagens luftromsstyring for bemannet luftfart.

Det er fastsatt EU-regler for et digitalt system for «felles informasjonstjenester» (CIS/*Common Information System*) som skal dekke alt som foregår i luftrommet med droner. Denne tjenesten bør anses som nasjonal infrastruktur som utøves av en aktør som ivaretar nasjonale interesser. Det er Samferdselsdepartementet som utpeker nasjonal tjenesteyter på dette området. Avinor har nødvendig erfaring og kompetanse for å ta ansvaret for utøvelse av CIS i norsk luftrom og bør utpekes som nasjonal tjenesteyter.

Avinor legger til grunn at tjenesteutøvelse med tilhørende investeringer og driftskostnader må dekkes av brukerne i form av avgifter og/eller kommersielle vilkår. Det må etableres et regelverk som understøtter bærekraftige forretningsmodeller og sikrer rask utvikling og innovasjon.

Avinor har kontakt med internasjonale aktører som på bakgrunn av vår teknologiske infrastruktur og vår evne til å legge forholdene til rette for operasjonalisering av nye konsepter og teknologi, er interessert i etablering i Norge. Likeledes anses Norge som et svært aktuelt marked for ny luftmobilitet på bakgrunn av spredt bosetning, topografiske forhold og kostnadskrevende samferdsel.

Basert på samfunnsoppdraget og det ansvaret selskapet har for å drifte og utvikle bakkeinfrastrukturen for sivil luftfart og flysikringstjenester inkludert luftromsstyring for sivil og militære sektor, vil Avinor ta en sentral rolle for å tilrettelegge for ny luftmobilitet. Inntekspotensialet er begrenset i den innledende fasen, men vi forventer at dette markedet i fremtiden vil kunne generere både avgiftsinntekter og kommersielle inntekter.

Optimering av kostnadsbasen

Avinor skal være selvfinansierende og gi eier en akseptabel avkastning på investert kapital samtidig som avgiftsnivået holdes på et konkurransedyktig nivå. Som del av konsernstrategien er det etablert et program for å realisere varige kostnadsreduksjoner fremover for å sikre et finansielt robust Avinor med riktig kostnadsbase i fremtiden. En forutsetning for programmet er at det skal bygge videre på pågående arbeid som ble igangsatt i Lønnsomt Avinor under pandemien samt å kartlegge ytterligere tiltak. Målet er å optimere kostnadsbasen for å bygge opp under økonomisk bæreevne for Avinor samt å skape handlingsrom for gjennomføring av nye strategiske tiltak.

Kostnadsprogrammet består av tre satsningsområder:

1. Optimalisere operasjonell drift gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler og etablering av ensartet beste praksis på tvers av lufthavnene, teknologi og kvalitetsvurdering med risikobasert tilnærming
2. Realisere potensialet for innkjøpsbesparelser gjennom målsatt kategoristyring og forbedrede prosesser
3. Effektivisere stab-, støtte- og matrisetjenester for å optimere arbeidskraft og kompetanse der det trengs

Effektivisering av driften har stått høyt på Avinors agenda de siste 5-10 årene, og det er realisert kostnadsreduksjoner gjennom kontinuerlig forbedring og effektivisering.

Analysearbeidet for å optimere operasjonell drift viser så langt at det finnes potensiale for å effektivisere opp mot 100 mill. kr i større og mindre tiltak både på lufthavnene, innen flysikringstjenesten, innen innkjøp/anskaffelser og innen stab-, støtte- og matrisefunksjoner. Avinor ser et særlig potensial for kostnadseffektivisering innenfor digitalisering og automatisering. Faktaboks 3 nedenfor viser et utvalg eksempler på tiltak hvor Avinor

benytter digitalisering og automatisering som virkemiddel for å støtte opp under mer effektiv drift.

Erfaringen fra *Lønnsomt Avinor* i 2020 og 2021 viser at konsernet evner å ta ned kostnadene betraktelig over en kortere periode, men en rekke av disse reduksjonene er av midlertidig art da de er relatert til volum, eller medfølger konsekvenser med tanke på f.eks. vedlikeholdsetterlemp dersom det holdes igjen over tid.

Faktaboks 3: Digitalisering og automatisering som virkemiddel for kostnadseffektivisering

Avinor har siste tiår digitalisert og automatisert store deler av passasjerprosessen, men fortsatt løses en rekke av kjerneprosessene på lufthavner manuelt. Fremover vil derfor potensialet innenfor områder som fjernstyring, automatisering og autonomi, særlig på flyside, utforskes nærmere.

I kombinasjon med sensorer, biometri, kunstig intelligens (AI) og beslektede teknologier vil dette kunne effektivisere driften og å øke kundetilfredsheten. Teknologien har ulik grad av modenhet og det jobbes med både implementering av løsninger samt tidligfase pilotering og testing.

Av iverksatte tiltak kan nevnes innføring av fjernstyrte tårn (RT), bruk av autonome brøytekjøretøy på Oslo lufthavn, test av droner for inspeksjoner på Kristiansand lufthavn, automatisering og robotisering av bagasjehåndtering på flyside ved OSL, pilotering av autonom robot for inspeksjoner og fugl/viltkontroll på Sola lufthavn, i tillegg til innhenting av data for å forbedre beslutningsgrunnlag ved bruk av kjemikalier i vinterdriften.

Gjennom implementering av fjernstyrt tårnteknologi og bruk av kompetanse på nye måter forventes konseptet å gi bedre tilgjengelighet for luftromsbrukerne og større kompetansemiljø for lufttrafikkjenesten, og på sikt, lavere driftskostnader enn tradisjonell teknologi. Det forventes også at prosjektene vil bidra til mer effektiv drift, for eksempel estimeres besparelser på opp mot 30 mill. kr årlig ved innføring av autonome brøyteoperasjoner, i tillegg til å bidra til økt bærekraft gjennom reduserte kjemikalieutslipp.

Samtlige prosjekter gjøres i tett samarbeid med partnere og leverandører, og noe gjennom støtte fra både Forskningsrådet og Innovasjon Norge.

Avinor viser til at Arctic Securities i sin rapport til SD av juni 2022 bekrefter at Avinor har et bevisst forhold til effektiv drift og at konsernet har gjennomført flere til dels omfattende tiltak for å forbedre lønnsomheten i selskapet over de siste årene. Deres vurdering er at Avinor ikke står tilbake for andre virksomheter med tilsvarende størrelse og kompleksitet på dette området. Avinors analyser viser at tiltakene som vil gi størst effekt fremover, utover ovennevnte 100 mill. kr, avhenger av mer strukturelle grep og teknologisk utvikling. Disse er mer tidkrevende og kompliserte å gjennomføre. En rekke av tiltakene ligger også utenfor Avinors egen kontroll å beslutte. Avinor har blant annet, som følge av konsesjonsbestemmelser og regulatoriske forhold, en høy andel faste kostnader som i liten grad varierer med endringer i trafikkvolum og kapasitetsutnyttelse.

Utover dette har konsernet identifisert et mulighetsrom innenfor tre utvalgte områder hvor det er behov for mer strukturelle endringer for å realisere potensialet. Innsikts- og analysearbeid er i gang knyttet til potensial, muligheter og barrierer for disse områdene og nye områder vil kontinuerlig vurderes. Ytterligere kostnadsreduksjoner vil kreve investeringer og samhandling med Samferdselsdepartementet som eier og regulator i forhold til vurderinger av konsernets gjeldende rammebetingelser. Følgende tre områder analyseres:

1. Utvikling av endrede driftsmodeller og/eller nye partnerskap – drevet av teknologi

Digitalisering og automatisering gjør det mulig å utføre funksjoner og oppgaver på mer ressurseffektive måter. Ett av tiltakene konsernet har identifisert og igangsatt på bakgrunn av disse analysene er samarbeidsprosjektet Fremtidens kortbanenett i partnerskap med Widerøe Flyselskap. Prosjektet ble startet i august 2022 og vil pågå gjennom hele 2023.



Prosjektet skal teste ut nye og fremtidsrettede måter å levere tjenester og prosesser til luftfarten via kortbanenettet. Dagens operasjoner på Avinors mindre lufthavner kjennetegnes av manuelle prosesser og har i begrenset grad utviklet seg siden etableringen av kortbanenettverket. Dagens driftsmodell omfatter en rekke aktører som hver for seg har relativt begrenset omfang avhengig av antall flybevegelser og passasjerer. I hovedsak er det tre hovedaktører som leverer tjenester til flyselskapene; a) lufthavnoperatør, b) leverandører av bakketjenester og c) leverandør av sikkerhetskontrolltjeneste. Til sist består lufthavnene av mye infrastruktur, og hver for seg har de en omfattende portefølje av utstyr og rullende materiell, hvor bruken er sesong- og trafikkavhengig.



Fremtidens mål bilde synliggjør nye muligheter og prosesser som skal sikre bærekraft og tydeliggjøre hvordan vi utnytter vårt unike nettverk av kompetanse og kapasitet.

Formålet med samarbeidsprosjektet er å gjennomføre et pilotprosjekt med test av nye og endrede operative konsepter for kortbanenettet gjennom utnyttelse av teknologi og innovative prosesser i

tråd med fremtidens behov på tvers av dagens prosesser og aktører.

Prosjektet omfatter tre hovedprosessområder på lufthavn; passasjertjenester, flysidedtjenester og lufttrafikkjenester. Prosjektet skal gjennom innsikt og pilotering sikre helhetlige, effektive og bærekraftige prosesser for luftfarten. Utnyttelse av teknologiske løsninger står sentralt og vil utforskes og utnyttes blant annet innenfor fjernstyring, automatisering og autonomi.

Det forutsettes at samarbeidet ikke fortrenger Avinor sitt ansvar for å ivareta:

- Likebehandlingsprinsippet overfor aktører slik det kommer frem av konsesjoner, Avinors vedtekter, anskaffelsesregelverk m.m.

- Eierskap for sentraliserte infrastrukturer (jf. §2-1 og §3-8 i Forskrift om lufthavnrelaterte tjenester)

Prosjektet kan medføre strukturelle endringsbehov med avhengigheter til eksterne aktører. Derfor vurderes deltakelse fra aktørene på kortbanenettet og konkret samarbeid med et flyselskap som avgjørende suksessfaktor for å få innsikt, teste ut nye muligheter og skape grunnlag for nødvendige strukturelle endringer fremover. Fremtidig forretnings- og driftsmodell skal bidra til positive effekter og resultater fra prosjektet og gi lavere kostnader samlet for luftfarten og kortbanenettet.

2. Servicenivå, kritikalitet og definisjon av basisleveranser

Det arbeides med definisjon av service- og tjenestenivå per lufthavnkonsept (gruppering av sammenliknbare lufthavner), inkludert kritikalitet og oppetid på infrastruktur.

3. Risikobasert tilnærming til regelverk

Det er etablert dialog mellom Luftfartstilsynet og Avinor for å få bedre innsikt i hvordan kvantitative risikomodeller og -metoder kan benyttes i vurderingen av hvordan regelverket oppfylles og mulige alternative måter å tilfredsstille kravene på.

3.2.3 Teknologidrevet og effektiv i alle ledd av organisasjonen

Avinor har IT og teknologi som understøtter virksomhetsområdene, i tillegg til fellessystemer for kontorstøtte og administrative funksjoner. Historisk har systemene i Avinor utviklet seg i takt med virksomheten og de behov som har oppstått. I tillegg blir ulike former for teknologi anskaffet i større infrastrukturprosjekter.

Betydelige forskjeller i størrelse, organisering og bemanning på Avinors lufthavner, fordrer dyp innsikt og forståelse for ulikhetene for å realisere effektive digitale løsninger på tvers av lufthavn nettverket. Teknologi spiller en viktig rolle som driver for bærekraftig drift av Avinor og for å løse oppgavene mest mulig effektivt. Selv om Avinor er anerkjent for å ligge langt fremme teknologisk på enkelte områder, er det fortsatt et betydelig potensial for ytterligere automatisering, digitalisering og effektivisering.

For å sette ambisjonsnivå og retning for teknologi som en strategisk komponent og en muliggjør for virksomhetsstrategien, er det utarbeidet et felles teknologisk målbilde for selskapet. Målbildet bygger på tre fokusområder understøttet av digitale byggeklosser som skal være et virkemiddel for å bygge opp under driften og de strategiske satsningsområdene til selskapet:

1. Smarte lufthavner og lufthavnnettverk

Avinor skal ved bruk av data, automatisering og fremvoksende teknologi drifte lufthavnene mer effektivt og utvikle inntektsgrunnlaget. Smart Lufthavndrift har en rekke bruksområder og brukstilfeller som øker effektiviteten av prosesser under lufthavndrift. Smart Lufthavndrift handler om å etablere standardisert datafangst i styrte prosesser fra start til slutt for å skape et digitalt fundament. Fundamentet vil kunne utnyttes innenfor ulike bruksområder, som økende grad av intelligent drift og vedlikehold av bygg og infrastruktur. Det gjør det også mulig å integrere fjernstyrte operasjoner, autonome enheter og datadeling/samhandling med eksterne samarbeidspartnere. Som det kommer frem av Faktaboks 3 er autonome kjøretøy, sensorer og droner er blant de teknologiske løsningene som kan bygge opp under mer kostnadseffektiv drift gjennom nettverkseffekter og stordriftsfordeler.

2. Fremtidens luftromskontroll

Innen «Fremtidens Luftromskontroll» er vi inne i en stor digitalisering som følge av Single European Sky. Avinor har flere arbeidsstrømmer for å skifte ut våre kjernesystemer for underveis-, innflygingskontroll- og tårntjenester. Norge bidrar til effektivisering i det Europeiske nettverket gjennom økt omfang av datadeling. Gjennom partnerskap i iTEC¹⁶-alliansen er vi sikret økt takt i opptak av ny teknologi som følge av forskning og utvikling i SESAR JU¹⁷.

Vi vil i fremtiden ha mer automatisert støtte til utøvelse av lufttrafikk-tjenesten. Datadeling mellom bakke/luft og systemer på bakken vil legge grunnlaget for digitaliseringen. Avinor har fokus på integrering av nye brukere, som droner, i luftrommet og teknologi er viktig for å muliggjøre dette.

3. Effektive konserntjenester

Det vil utvikles mer effektive og skalerbare konserntjenester for å forenkle oppgavene og legge til rette for mer brukerorienterte beslutningsprosesser. Avinor kan i større utstrekning anvende standardiserte løsninger og grensesnitt på definerte områder. Det vil kreve en aktiv tilnærming til dataintegrasjon, tjenesteorientering og digitale prosesser. Videreutvikling av Avinors digitale kapabiliteter er derfor viktig for å skape nye digitale løsninger på tvers av prosesser. Det etableres en dataplattform som omfatter de fleste av dagens forretningsområder, og skal legge til rette for effektiv utnyttelse av data i hele Avinor.

Datasikkerhet er en del av konsernets totale sikkerhet og bygger på grundig kjennskap til og forståelse av de risikofaktorer som selskapet til enhver tid står overfor. Avinor arbeider aktivt med ulike leverandører, myndighetsorganer, andre virksomheter med kritisk infrastruktur med formål om å være så godt rustet som mulig i et komplekst trusselbilde.

3.2.4 Attraktiv arbeidsplass med rett kompetanse og et godt arbeidsmiljø

Luftfarten er i kontinuerlig endring og Avinor må utvikle seg i takt med dette. Konsernets måloppnåelse er avhengig av godt lederskap og kompetente medarbeidere. Dette stiller store krav til utvikling av mennesker og organisasjon. Avinor skal bygge en fleksibel organisasjon som har evne til å løse komplekse problemstillinger på tvers av organisasjonen. Organisasjonen skal kjennetegnes av medarbeidere med høyt engasjement i et trygt og godt arbeidsmiljø. Det legges stor vekt på et godt og konstruktivt samarbeid mellom fagforeningene og arbeidsgiver.

Konsernstrategien legger vekt på utvikling og forsterking av organisasjonen med fokus på kultur, kapasitet, kompetanseoppbygging og resultatbasert ledelse. Det er planlagt omfattende satsning på strategisk kompetanseutvikling, leder- og medarbeiderutvikling og resultatbasert ledelse. Vi har tydeliggjort forventninger til ledere- og medarbeidere, og vil følge dette opp med program for målrettet lederutvikling.

Avinor skal være en attraktiv arbeidsgiver, både for de som arbeider hos oss i dag, og for de vi ønsker å trekke til oss. Vi vil tilstrebe å gi utviklingsmuligheter for alle medarbeidere gjennom synlige karriereveier og forutsigbare prestasjonsmål.

¹⁶ Avinor samarbeider med en rekke andre ytere av lufttrafikk-tjenester i Europa som britiske NATS, spanske ENAIRE og tyske DFS i det som kalles iTEC-alliansen

¹⁷ Single European Sky ATM Research (SESAR) Joint Undertaking (JU). Forsknings- og utviklingsprogram under SES.

Avinor har jevnt over lav turnover, spesielt innenfor de operative yrkesgruppene. Innen teknologi, og andre mer konkurranseutsatte yrkesgrupper ser vi derimot en betydelig høyere turnover, særlig blant unge akademikere. Innenfor disse yrkesgruppene er det vanskelig å attrahere og beholde nødvendig kompetanse. Dette skyldes stor konkurranse i arbeidsmarkedet og høye forventninger til arbeidsgiver knyttet til blant annet totalkompensasjon, kompetanse- og karriereutvikling. Vi må derfor arbeide langsiktig og planmessig for å tilby dette, og på denne måten sikre fremtidens kompetansebehov. Satsing på strategisk kompetansekartlegging- og kompetanseplaner, er blant grepene det arbeides med. Synliggjøring av Avinor som en attraktiv arbeidsgiver er vesentlig i denne sammenheng.

Avinor har en snittalder som nærmer seg femti år. I løpet av 10 år vil over 40 % av våre medarbeidere nå pensjonsalder. Dette gir oss en unik mulighet til å arbeide med kompetanseveksling, kompetanseutvikling og kompetanseoverføring gjennom konkrete handlingsplaner- og mål per område. Det faktum at Avinor i løpet av den kommende tiårsperioden vil ha behov for et stort antall nye medarbeidere, gir oss gode forutsetninger for å arbeide målrettet med en langsiktig agenda for økt mangfold.

3.2.5 Strategisk risiko

Avinor vurderer kontinuerlig de overordnede risikoer som selskapet står overfor. Disse er både eksterne forhold knyttet til utvikling i marked og politikk nasjonalt og internasjonalt, og interne forhold som organisasjonens endrings- og gjennomføringsevne. Følgende risikoer er identifisert som viktigst i planperioden:

- Inntektssvikt som følge av vedvarende effekt etter pandemien, økt klimabevissthet, endret forbrukeratferd og prisstigning
- Ekstra pålagte kostnader som følge av nye lufthavner, overtakelse av Forsvarets anlegg, opprydding av PFAS mm.
- Manglende båndlegging av areal for 3. rullebane kan medføre at Avinor blir «bygget inne» på Gardermoen og at fremtidig flytrafikk på Oslo lufthavn ikke kan betjenes på en tilfredsstillende måte
- Alvorlige cyberangrep og terroranslag kan medføre at hele eller deler av luftrommet stenges som følge av at kritisk IT-støttetjeneste er utilgjengelig
- Teknologisk transformasjon kan måtte utsettes som følge av et krevende arbeidsmarked for teknologi og IT

Gjenoppretting og etablering av normal drift etter pandemien kan bli ekstra utfordrende i det økonomiske og geopolitiske klimaet vi ser nå. Høy prisstigning innen bygg og anlegg kan medfører betydelige merkostnader utover det som er beregnet i forprosjektene. I en allerede anstrengt økonomi for Avinor kan dette medføre utsettelse av nye prosjekter og vedlikehold på infrastruktur.

3.3. Porteføljestyling og større investeringer

Avinor har over lang tid arbeidet med utviklingen av portefølje- og prosjektstyring i selskapet. Formålet med porteføljestyling er å sikre at konsernet prioriterer de prosjektene som best støtter opp om Avinors målsetninger og samfunnsoppdrag, og at det legges til rette for effektiv prosjektgjennomføring og høy gevinstrealisering. Som del av konsernstrategien og

kostnadsprogrammet styrkes arbeidet med porteføljestyring med mål om å redusere kapital- og driftsutgifter, og å optimalisere porteføljen innenfor Avinors finansielle handlingsrom.

Avinor fått i oppdrag å bygge ny lufthavn i henholdsvis Bodø og Mo i Rana. Disse to prosjektene er nærmere gjort rede for nedenfor.

3.3.1 Avinors portefølje

Konsernets portefølje er svært variert, med hensyn til rasjonale for gjennomføring, prosjektenes størrelse og kompleksitet. I sum utgjør gjeldende portefølje av prosjekter ca. 15 mrd. kr. Det gjennomføres investeringer for å sikre drift av virksomheten (reinvesteringer), løse myndighetspålegg og -krav, samt for å bidra til realisering av konsernets strategiske ambisjoner og til å dekke fremtidige behov innenfor kjernevirksomheten.

Investeringsporteføljen er kraftig prioritert og prosjektbehovet for 2022 er på ca. 3,5 mrd. kr. Gjennom løpende porteføljestyring vurderes utsettelse eller justering av omfang av investeringsprosjekter for å redusere risikoen for at prosjektpådraget i 2022 vil overstige konsernrammen. Dette inkluderer også vedlikeholdsinvesteringer i kritisk infrastruktur.

Vedlikeholdsinvesteringer vil i 2022 være redusert til ca. 50 % av historisk nivå for tredje året på rad og utgjør i sum ca. 650 mill. kr. Avinor er en stor infrastruktureier med 1,2 mill. kvm bygg, 8 mill. kvm flyoperative baneanlegg i tillegg til driftskritisk utstyr innen grupper som rullende materiell, elektro, vann/avløp, sikkerhets-utstyr og IT-tekniske anlegg. Planen for 2022 representerer utsatt vedlikehold i nivå 800 mill. kr på tvers av delporteføljer/fag. Avinor bygger med dette opp et stadig økende vedlikeholds-etterslep med risiko for driftsforstyrrelser, mangelfull regularitet og punktlighet. Dette kan i verste fall gjøre det nødvendig å redusere trafikk eller stenge en lufthavn.

Som del av konsernstrategien har Avinor opprettet en teknologiportefølje, som inngår som del av selskapets totale prosjektportefølje. Bakgrunnen for dette er at teknologi, som en sentral strategisk muliggjør, inngår i stadig større andel av konsernets totale prosjekter. Helhetlig og samlet porteføljestyring av teknologi skal sikre at behovsinnsnitt som inneholder teknologi vurderes tidlig i behov- og prioriteringsprosessen, for derigjennom å sikre at alternative teknologiske, fremtidsrettede muligheter vurderes.

3.3.2 Byutvikling og ny lufthavn i Bodø

Stortinget vedtok i Statsbudsjettet for 2022 prosjektets kostnads- og styringsramme og grunnlaget for finansieringsrammene for prosjektet (fordeling mellom staten, Bodø kommune og Avinor). Avinor vil bidra med en betydelig egenandel i finansieringen av ny lufthavn. Prinsippet for beregning av egenandelen er at denne settes til det nivå Avinor ville investert i dagens lufthavn over en 20-års periode dersom ny lufthavn ikke ville blitt bygget.

Med Stortingets behandling av statsbudsjettet ligger det til rette for at staten vil vedta sin andel av finansieringen. Revidert nasjonalbudsjett (RNB) for 2022 økte statens andel av finansieringen med 390 mill. kr og reduserte Avinors egenandel tilsvarende. Videre ble prosjektrisikoen mellom P50 og P85 delt likt mellom Avinor og staten.

Avinors konsernstyre skal gjøre endelig utbyggingsvedtak. Dette forutsetter at det inngås avtaler med Bodø kommune og Forsvarsbygg som Avinors konsernstyre kan akseptere.

Det arbeides med å inngå avtaler med sikte på at det kan det gjøres utbyggingsvedtak i løpet av 4. kvartal 2022 slik at forberedende arbeider kan starte sommeren 2023. Det gir en mulig ferdigstilling i 2029.

Det er betydelig fremdriftsrisiko både knyttet til om avklaringene fra departementene vil foreligge i tide for denne fremdriften og om de i tilstrekkelig grad bidrar til å kunne ferdigforhandle avtalene. Avklaringene er knyttet til følgende forhold:

- Juridiske vurderinger av finansieringsmodellen hva angår gjenervervserstatning, statsstøtte og forholdet til kommuneloven
- Prinsipper for indeksregulering av styringsmål (P50) og kostnadsramme (P85) til riktig prisnivå ved avtaleinngåelse (beslutningstidspunkt) samt prinsipper for årlig prisjustering
- Forsvarets fremtidige behov for arealer og infrastruktur, herunder regulering av dette i avtaler

3.3.3 Ny lufthavn i Mo i Rana

Våren 2020 fikk Avinor i oppdrag å bygge ny lufthavn i Mo i Rana. Stortinget har bevilget en kostnadsramme på 3,3 mrd. kr (2020-kroner) for å gjennomføre prosjektet. Det må etableres prinsipper for å indeksregulere kostnads- og styringsramme til riktig prisnivå. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Rana Kommune, Polarsirkelen Lufthavnutvikling og Avinor, som sikrer et lokalt bidrag til finansieringen av prosjektet. Den statlige finansielle støtten til prosjektet ble godkjent av ESA¹⁸ i juni 2022. Det er etablert en kontraktstrategi som tilsier at Avinor vil inngå en totalentreprise for hovedoppdraget, som skal gjennomføres i et samspill. Avinor har inngått kontrakt med entreprenør for hovedoppdraget. Samspillfasen starter høsten 2022. Forberedende arbeider i marken startet i august 2022 og innebærer blant annet anleggelse av utslippsledning til Ranaelva. Prosjektet har en ambisjon om ferdigstilling innen utgangen av 2025, hvor en periode med prøvedrift vil etterfølge.

3.4. FoU og innovasjon

Forskning, utvikling og innovasjon er viktige virkemidler innenfor mange av Avinors strategiske prosjekter. Avinor deltar både på nasjonale og europeiske arenaer i samarbeid med oppstartsselskaper og -miljøer, akademia, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og offentlige og private virksomheter. Innovasjon er ikke bare nyskaping, men også verdiskapning. Vi er opptatt av å utnytte ressursene på best mulig måte, finne gode og effektive løsninger som bidrar til sikker, stabil og effektiv drift.

For at Avinor skal kunne være en pådriver i klima- og bærekraftsarbeidet, er denne type strategisk samarbeid og partnerskap avgjørende. Basert på den samarbeidsavtalen konsernet har inngått med SINTEF, er Avinor nå partnere i det EU-finansierte prosjektet TULIPS¹⁹ som skal demonstrere lavutslippsteknologier på europeiske lufthavner. Videre har Avinor sammen med Luftfartstilsynet, SINTEF og Norsk Industri etablert Grønt luftfartsprogram. Programmet skal bidra til utvikling og sikker integrering av null- og lavutslippsteknologi og til at regulatoriske forhold blir ivaretatt fra en tidlig fase²⁰. En avtale

¹⁸ EFTA Surveillance Authority (ESA) er EFTAs overvåkningsorgan for EØS-avtalen

¹⁹ [DemonsTrating lower pollUting soLutions for sustalnabLe airPorts acrossS Europe | TULIPS Project](#) er et prosjekt under EU-programmet Horizon 2020

²⁰ <https://gronnlufft.no/>

med *Startuplab*²¹ gir muligheter for gründere til å teste nye innovative løsninger. Avinor deltar også i nettverk knyttet til NTNU, fakultet for informasjonsteknologi og elektronikk.

Avinor har vært med i EUs FoU-program SESAR under Single European siden 2009 både på flysikrings- og lufthavnprosjekter.

4. Organisering av virksomheten og viktige prioriteringer

4.1. Ny organisering

For å optimalisere og effektivisere driften ble det første kvartal 2022 gjennomført en organisatorisk endring av konsernet. Organisasjonsendringene skal understøtte konsernstrategien og er derfor et viktig virkemiddel for å nå virksomhetens mål. Følgende prinsipper er lagt til grunn for den nye organiseringen:

- Rendyrke sikker, stabil og effektiv operativ drift
- Samle kommersielle aktiviteter under felles ledelse
- For å redusere kostnader økes forbedringstakten og uttak av stordriftsfordeler gjennom sentraliserte og ensartede prosesser
- Sterkere fokus på teknologi og kompetanseutvikling på tvers av konsernet
- Et mer samlet konsern med tydelig retning om å videreutvikle evne til samhandling mellom enheter
- Et mindre KL med styrket strategisk agenda, færre overlappende områder, tydelige styringsprinsipper og definerte roller og ansvar
- Styrket fokus rundt utvalgte strategiske temaer, herunder bærekraft

Som en del av organisasjonsendringene er sammensetningen i konsernledelsen endret. Antall i konsernledelsen er redusert, og har nå færre overlappende områder og tydelige styringsprinsipper. Konsernledelsen består av konserndirektører innen Divisjon Regional Lufthavner, Bærekraft, konsept og infrastrukturutvikling, Avinor Flysikring AS, Store lufthavner, Teknologi, Kommersiell styring, Organisasjon og konsernstøtte, Strategi- og virksomhetsstyring og Kommunikasjon.

Driftsorganisasjonen består nå av to lufthavndivisjoner og Avinor Flysikring. Lufthavnene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim er organisert i divisjonen Store Lufthavner ledet av Konserndirektør Store Lufthavner. De øvrige lufthavnene er organisert i divisjonen Regionale Lufthavner. Flysikringstjenester består av Avinor Flysikring med ansvar for å forvalte driften av lufttrafiktjenesten ved tårn og kontrollsentraler i Norge.

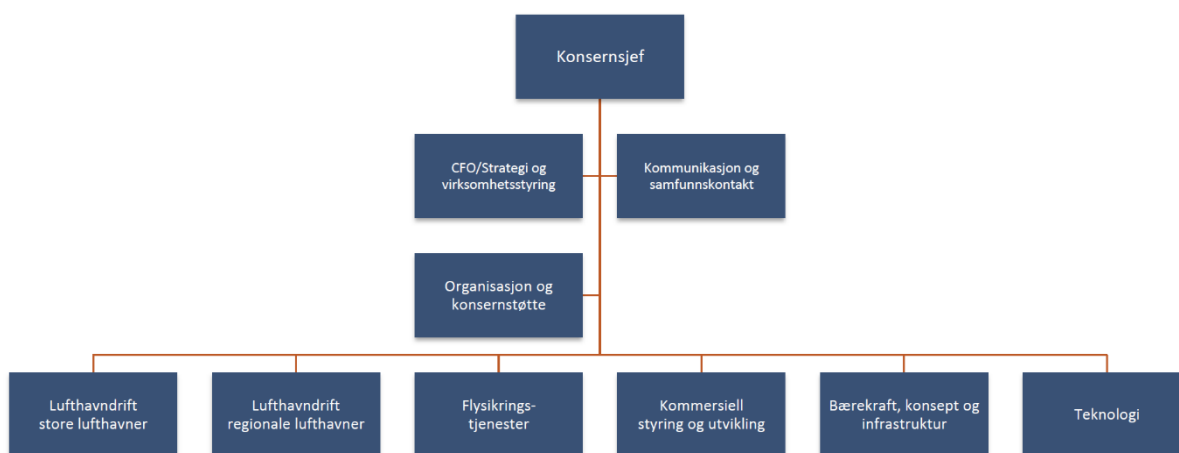
Det er etablert tre divisjoner med ansvar for å støtte driftsorganisasjonen og utvikle virksomheten:

- Teknologidivisjonen skal bidra til å sette kursen for Avinors fremtidige satsing på teknologi. Teknologiområdene for IT og flynavigasjon samles i en enhet. Fokus i den neste perioden vil være etablering av den nye divisjonen med samordning av kulturer og arbeidsprosesser og beslutning av det teknologiske målbildet.

²¹ [Startuplab](#) er et oppstartsmiljø med fokus på norske teknologi startups.

- Bærekraft, konsept og infrastrukturutvikling (BKI) samler konsernets aktiviteter knyttet til bærekraft, konsept- og infrastrukturutvikling, standardisering og prosessforbedring. Målsettingen er å legge til rette for bedre samhandling og mer effektiv ressursutnyttelse på tvers av konsernet og styrke satsingen på bærekraft både innen klima og ytre miljø.
- Kommersiell styring og utvikling samler kommersielle aktiviteter under felles ledelse slik at det kommersielle arbeidet blir helhetlig, effektivt og har gjennomføringskraft. Endringen samler, optimaliserer og tydeliggjør konsernets inntektsagenda. Endringene fører til tydeligere roller, bedre samhandling, mer effektiv ressursutnyttelse, helhetlige løsninger og konsepter.

Staber fra lufthavn og flysikring er samlet i tre konsernstaber: Kommunikasjon, Organisasjon og konsernstøtte og Strategi og virksomhetsstyring.



4.2. Avinor Flysikring AS

I prosessen med å legge en ny konsernstrategi hvor teknologi og digitalisering står sentralt, ble det tydelig at dette også krever en større integrasjon mellom lufthavndrift og flysikringstjenester. Erfaringene med konkurranse, teknologisk utvikling og forsvarets behov, ledet til en beslutning om å knytte Avinor Flysikring AS nærmere morselskapet. Hele forretningsområdet Teknologitjenester i Flysikring AS overføres derfor til den nye Teknologidivisjonen (ca. 200 medarbeidere, utstyr og avtaler), med unntak av Teknisk drift i Røyken som jobber med bygningsdrift av kontrollsentralen (eierskap til anlegget ligger igjen i Flysikring AS). Flynavigasjonstjenesten på Oslo lufthavn overføres også til Teknologidivisjonen. Stabsressurser innenfor økonomi, innkjøp og jus er overført til konsernet. Hensikten med sammenslåingen er å styrke satsningen på teknologi i selskapet gjennom å samle teknologikompetansen og utvikle den helhetlig for å levere bedre og mer effektive tjenester.

Avinor Flysikring opprettholdes som et eget aksjeselskap med ansvar for drift av tårn- og innflygingstjenesten og underveistjenesten. Dette inkluderer drift av Bodø *Remote Tower Center* (RTC).

Etter pandemien anses flygelederbemanningen å være på et riktig nivå. Samtidig gir høyere trafikkvekst og økt behov fra Forsvaret utfordringer på enkelte enheter og det er derfor vedtatt en økning i opptak av flygelederelever i 2023 og 2024.

For å styrke det operative fagmiljøet innen AFIS gjennom synergier med det øvrige flysikringsmiljøet i Avinor, overføres AFIS fra Lufthavndrift regionale lufthavner til Flysikring. Grunnet overføring av ansatte fra lufthavnene til Remote Tower-senteret i Bodø, er den totale bemanningssituasjonen i AFIS-tjenesten under vurdering. Det er besluttet oppstart av nytt kull for utdanning av AFIS-fullmektiger.

4.3. Avinors egen miljøprestasjon

Lufftart påvirker både det lokale og globale miljøet. Klimagassutslipp er omtalt tidligere, men Avinor er også opptatt av å ivareta lokale og regionale miljøforhold. I nedenstående diskuteres utslipp til vann og grunn samt fly- og helikopterstøy. Øvrige miljøaspekter og klimatilpasning er omtalt i Avinors Års- og bærekraftrapport.

Risiko for vann- og grunnforurensing fra dagens drift av Avinors lufthavner er i hovedsak knyttet til flyavising, baneavising, brannøving og risiko for drivstofflekkasjer. I tillegg er det på Avinors lufthavner forurensede lokaliteter fra historisk aktivitet, herunder PFAS-forurensede områder. PFAS er fluorholdige stoffer (bl.a. PFOS og PFOA) som tidligere blant annet ble brukt som tilsetningsstoffer i brannskum.

Avinor skal drifte og utvikle lufthavnene på en måte som sikrer at vannressursene rundt lufthavnene ikke blir negativt påvirket. Ved omtrent halvparten av lufthavnene gjennomføres det miljøovervåkning hvor vannressursenes tilstand dokumenteres. Resultatene rapporteres til de respektive Statsforvalterne og Miljødirektoratet. I de tilfellene hvor det blir dokumentert påvirkning av lokale vannforekomster, blir det iverksatt tiltak slik at påvirkningene blir kortvarige.

PFAS-forurensninger er kartlagt på alle Avinors lufthavner og det er utarbeidet tiltaksplaner med henblikk på opprydding ved flere lufthavner. Det er gjennomført opprydding ved Harstad/Narvik lufthavn, samt at det gjennomføres vannrensning ved Oslo lufthavn og Fagernes lufthavn. Avinor starter gjennomføring av tiltak ved Rørvik og Bergen lufthavn høsten 2022. Miljødirektoratet har en forventning om at Avinor de neste syv årene gjennomfører tiltak ved PFAS forurensede lokaliteter på 14 lufthavner. Avinor arbeider fortløpende med alternative metoder til å grave opp og kjøre bort forurensede masser og vil intensivere dette arbeidet fremover. Avinor har gjort en regnskapsmessig avsetning for opprydding av PFAS-forurensning på om lag 1,1 mrd. kr. Avsetningen vil bli justert fortløpende ettersom oppryddingstiltakene blir konkretisert. I Sverige dekker den svenske staten kostnadene ved PFAS-opprydding ved flyplassene.

Fly- og helikopterstøy er en svært viktig problemstilling for Avinor og for lufthavnenes naboer. I likhet med de andre transportetatene og Forsvarsbygg, gjennomfører Avinor jevnlig støykartlegginger. Antall støyutsatte personer ved norske lufthavner har totalt sett gått ned siden 1999. Uten økt boligbygging innenfor flystøyutsatte områder ville man imidlertid oppnådd en vesentlig større reduksjon i flystøy-betinget støyplage (SPI). Den liberale bruken av regelverket i enkelte flyplasskommuner undergraver dermed måloppnåelsen for fly- og helikopterstøy.

Utfasing av eldre fly veier i stor grad opp for en betydelig trafikkøkning. Innføring av helikoptertypen Sikorsky S-92 til offshoretransport fra 2006 har imidlertid medført en vesentlig økning i flystøybelastning ved enkelte lufthavner. De lufthavner med minst reduksjon eller størst økning i antall bosatte med utendørs støy over LA_{eq} 50 dBA, har alle regelmessig offshoretrafikk med helikoptertypen Sikorsky S-92. På Harstad Narvik lufthavn, Evenes, er det utfordringer knyttet til Forsvarets innfasing av F-35.

4.4. Samfunnssikkerhet og beredskap

Avinor er ansvarlig for samfunnskritisk infrastruktur for lufthavner og flysikringstjenester og spiller en viktig rolle i totalforsvaret. Oppmerksomheten rundt terrorhendelser, cyberangrep, internasjonal uro og pandemier har økt, og klimaendringer øker naturfarerisiko og fysisk påvirkning på infrastrukturen. Med sikring av den fysiske infrastrukturen kan Avinor bidra til å løse utfordringer knyttet til sikkerhet og beredskap.

Særlig pandemien og krigen i Ukraina har vist at luftfarten er sårbar, men også at den spiller en avgjørende rolle i opprettholdelsen av viktige samfunnsfunksjoner. I lys av disse forholdene og basert på oppdaterte trusselvurderinger, har Avinor gjennomgått egne planer for å sikre fortsatt høy håndteringsevne og et forsvarlig beredskapsnivå.

Trusselbildet knyttet til den sikkerhetspolitiske situasjonen gjør at Avinor har et høyt fokus på skjerming av informasjon. Dette inngår i arbeidet med forebyggende sikkerhet og opprettholdelse av vårt bidrag til totalforsvaret.

I sammenheng med endringene i det sikkerhetspolitiske bildet gjennomføres også vurderinger om Avinor tjenester og reservedelslagre for kritisk infrastruktur er hensiktsmessig tilpasset de gjeldende utfordringene. Avinor deltar i et arbeid sammen med Forsvaret og andre samfunnsaktører innen transport for å sikre koordinerte planverk som ivaretar samfunnssikkerhetsarbeidet innen transportsektoren.

4.5. Forholdet til Forsvaret

Avinors samfunnsoppdrag omfatter å drive en samlet flysikringstjeneste for både sivil og militær sektor. I tillegg har sivile og militære fly i stor grad behov for samme type infrastruktur og tjenester. Felles utnyttelse og bruk av infrastruktur og tjenester har potensial for kostnadsgevinster og reduserte investeringer for begge parter. Det er derfor viktig med god samhandling og avtaler som regulerer samarbeidet og sikrer aktuelle tjenesteleveranser i fred, krise og krig. Samhandlingen med Forsvaret foregår gjennom et samarbeidsforum. Det er behov for oppdatering og komplettering av avtalestrukturen mellom Forsvaret og Avinor. Avinor har tatt initiativ til dette.

Stortinget vedtok i 2016 at jagerflyberedskap og maritime patruljefly skulle etableres på Harstad/Narvik lufthavn, Evenes. Forsvaret overførte i januar 2022 jagerflyberedskapen med F-35 kampfly fra Bodø til Evenes.

Jagerflyaktivitet med F-35 medfører store støyutfordringer som kan føre til alvorlige hørselskader. Avinor vurderer at støysituasjonen på Evenes utløser behov for permanente tiltak i størrelsesorden 500 mill. kr. I tillegg kommer kostnader knyttet til håndtering av forurenset overvann samt ny avisingsplattform med underkant av 300 mill. kr. Avinor mener disse tiltakene må finansieres over forsvarssektorens budsjett.

Stortinget besluttet i 2016 at Andøya flystasjon skal legges ned når P-3 Orion utfases. Som del av beslutningen la Stortinget til grunn at Avinor pålegges å overta lufthavndriften fra Forsvaret. Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet vil i løpet av høsten 2022 avklare premissene for at Avinor i første fase kun overtar driftsansvaret (fase 1). Avinor avventer at eier avklarer premissene for en full overtagelse (fase 2) og tilhørende økonomiske forhold mellom Avinor og Forsvaret innen første halvår 2023.

Regjeringen Solberg vedtok i juni 2021 «Norsk luftromsstrategi» og besluttet at enkelte anbefalinger i strategien skal operasjonaliseres og følges opp ytterligere. Dette gjelder spesielt Forsvarets behov. Det er viktig at det i det videre arbeidet legges vekt på løsninger

som er økonomisk bærekraftige og tar tilstrekkelig hensyn til sivil luftfart. Det må derfor gjøres en vurdering av konsekvensene for flysikringstjenestene i sivil luftrom før det vedtas en fremtidig løsning for Forsvarets behov. Avinor vil bidra aktivt i det videre arbeidet med oppfølgingen av luftromstrategien.