



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 36

(2003–2004)

Om virksomheten til Avinor AS

Innhold

1	Innledning og sammendrag	5	5.1.4	Utvikling av tjenester og prispolitikk	25
1.1	Innledning.....	5	5.1.5	Markedstiltak og konkurranseforhold.....	26
1.2	Sammendrag.....	7	5.1.6	Forretningsutvikling av stamrutenettet	26
2	Samferdselsdepartementets styring av Avinor	11	5.1.7	Internasjonalisering og konkurranse innen flysikringstjenesten.....	26
2.1	Innledning.....	11	5.1.8	Nytt konsept for flygelederutdanning.....	27
2.2	Omfanget av samfunnspålagte oppgaver	11	5.1.9	Forsvarsavtalen	27
2.3	Takstfastsetting	12	5.2	Samferdselsdepartementets kommentarer	27
2.4	Kjøp av regionale lufthavntjenester	13			
2.5	Avkastningskrav- og utbyttepolitikk	14			
3	Rammebetingelser og utfordringer for Avinor	16	6	Økonomi	30
3.1	Markedsutvikling.....	16	6.1	Økonomisk utvikling 2003	30
3.2	Økt konkurranse om flypassasjerene i det sentrale Østlandsområdet	17	6.2	Andre økonomiske spørsmål	31
3.3	Lufthavnstrukturen	17	6.3	Samferdselsdepartementets kommentarer	31
3.4	Utvikling i viktige rammebetingelser for Avinor	17	6.4	Avkastningskrav og utbytte i perioden 2004 – 2006.....	32
4	Avinors virksomhet i 2003	20	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	34
4.1	Innledning.....	20			
4.2	Nærmere om aktiviteter i 2003.....	20	Vedlegg		
4.3	Samferdselsdepartementets kommentarer	21	1	Vedtekter for Avinor AS	35
5	Avinors planer for 2004–2006.	22	2	«§ 10 plan» Plan for virksomheten 2004–06	37
5.1	Konsernets strategier	22			
5.1.1	Sikkerhetsstrategier	22	Utrykt vedlegg		
5.1.2	Økonomiske strategier	23		SNF-rapport nr. 6/04. Samferdselsdepartementets styring av Avinor. Samfunns- og næringslivsforskning AS. Bergen. 2004.	
5.1.3	Program for kostnadsreduksjon – «Take-off-05».....	24			



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 36

(2003–2004)

Om virksomheten til Avinor AS

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 30. april 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Forvaltningsbedriften Luftfartsverket ble med virkning fra 1. januar 2003 omdannet til det statlig heleide aksjeselskapet Avinor AS. I tråd med styringsopplegget som ble etablert for Avinor AS i forbindelse med stiftelsen, legger Samferdselsdepartementet med dette fram den første stortingsmeldingen om virksomheten til selskapet.

Formålet med stortingsmeldingen om Avinors virksomhet er å gi Stortinget en orientering om viktige saker som er vedtatt eller gjennomført i perioden etter stiftelsen, og om Avinors hovedutfordringer, strategier og planer for de kommende årene. Dette vil danne grunnlag for eierstyringen av selskapet.

Meldingen omfatter hele Avinor-konsernet, det vil si morselskapet (som består av det tidligere Luftfartsverkets virksomhet), samt heleide datterselskaper, herunder Oslo Lufthavn AS. Som eier av Norges største lufthavn, spiller dette selskapet en viktig rolle i konsernet. I tillegg er Avinors Parkeringsanlegg AS, Oslo Lufthavn Eiendom AS og Nordian AS heleide datterselskaper. Nordian er et mindre konsultentselskap. Når ikke annet nevnes, vil en med Avinor i denne meldingen mene hele konsernet.

Styret i Avinor legger i samsvar med vedtektenes § 10 hvert år fram for samferdselsministeren en plan for virksomheten, med datterselskaper. Vedtektene og 10-planen 2004–2006 følger som trykte vedlegg til meldingen (vedlegg 1 og 2). I tillegg til saker av samfunnsmessig eller prinsipiell betydning, herunder saker om hel-/delprivatisering av basisvirksomhet, skal planen omfatte følgende forhold:

- Konsernets hovedvirksomhet de kommende år, herunder større omorganiseringer, videreutvikling av eksisterende virksomheter og utvikling av nye.
- Konsernets økonomiske utvikling, herunder utviklingen i luftfartsavgiftene.
- Konsernets investeringsnivå, herunder tilpasning av infrastrukturen til statens kjøp av flyrutetjenester.

Annethvert år danner Avinors plandokument grunnlag for en melding til Stortinget om virksomheten i selskapet.

Plandokumentet ble oversendt samferdselsministeren i brev av 3. februar 2004 fra Avinor. Det vises for øvrig til St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) Om omdanning av Luftfartsverket til aksjeselskap m.m. og Ot.prp. nr. 14 (2002–2003) Om lov

om omdanning av Luftfartsverket til aksjeselskap og Stortingets behandling av disse, jf. Budsjett-innst. S. nr. 6 og nr. 13 Tillegg nr 1 (2002–2003), samt Innst. O. nr. 40 og Beslutning O. nr. 33 (2002–2003). Av disse stortingsdokumentene framgår viktige rammevilkår for Avinors virksomhet.

Samferdselsdepartementets roller overfor Avinor

Avinors overordnede formål er å bidra til å legge forholdene til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i alle deler av landet. Selskapets hovedoppgaver er planlegging, utbygging og drift av 46 statlige lufthavner og flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart. Selskapet skal dessuten utføre de samme samfunnspålagte oppgavene i henhold til lovgivning og konsesjon – herunder planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og beredskapsoppgaver – som daværende Luftfartsverket.

Samlet omsetning i konsernet var i 2003 på om lag 4,5 milliarder kr. Avinors virksomhet er i det alt vesentlige finansiert gjennom brukerbetaling og kommersielle inntekter. Dette er senest lagt til grunn i St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015. Selvfinansieringskravet tilsier at selskapet bør ha betydelig grad av forretningsmessig frihet. Regjeringen har derfor funnet det mest hensiktsmessig å organisere virksomheten som et heleid statlig aksjeselskap. Organiseringen som aksjeselskap sikrer en hensiktsmessig finansiell og organisatorisk samordning mellom Avinor og datterbedriften Oslo Lufthavn AS. Aksjeselskapformen gir videre styret et klarere styringsansvar og setter selskapet bedre i stand til å møte markedsmessige og teknologiske endringer. Organiseringen gjør det dessuten enklere å utnytte inntektsmuligheter, gjennomføre nødvendige omstillinger og ta ut effektiviseringsgevinster.

Styret i Avinor skal fungere i henhold til reglene i aksjeloven. Generalforsamlingen velger eierrepresentantene i styret.

Høy grad av selvfinansiering tilsier at Avinor bør ha en betydelig grad av forretningsmessig frihet med vekt på langsiktige og forutsigbare rammebetingelser. Samtidig er ikke Avinor en vanlig kommersiell aktør, men en infrastrukturforvalter og tilnærmet enetilbyder som utfører viktige samfunnspålagte oppgaver. Dette tilsier en sterkere politisk styring av Avinor enn det som er vanlig for statlige aksjeselskaper.

Stortingsmeldingen tar utgangspunkt i departementets eierrolle, der fastsetting av krav til avkastning og utbytte vanligvis er de viktigste virkemid-

lene. Som eier vil videre Samferdselsdepartementet til enhver tid fastlegge hvilke lufthavner Avinor skal drive, samt definere hvilke øvrige samfunnspålagte oppgaver selskapet skal utføre. Utnevning av styrerepresentanter er også en del av eierrollen.

Det er aksjelovens regler for styring og kompetansedeling mellom generalforsamlingen på den ene siden, og selskapets administrative ledelse og styret for selskapet på den andre, som er utgangspunktet for eierstyringen av virksomheten. Aksjelovens § 2 gir eieren anledning til å innta i vedtektenes eventuelle krav til styret om hvilke saker som skal behandles i generalforsamling. Dette er presisert overfor Avinor, jf. vedtektenes § 10.

Departementet har videre et overordnet sektoransvar for luftfarten i Norge. Det vises i den forbindelse til den generelle luftfartspolitikken som er trukket opp i St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015.

Innenfor sektoransvaret ligger Samferdselsdepartementets ansvar som *regulator* av luftfartssektoren, der Avinors infrastruktur utgjør en viktig del. Samferdselsdepartementet opptre som regulator (myndighet) overfor Avinor for eksempel i fastsettelsen av selskapets takstregulativ ved at takstregulativet gis som forskrift med hjemmel i luftfartsloven. Takstfastsettelsen er samtidig en viktig premiss for selskapets økonomi, og har derfor stor betydning for departementets eierrolle. Et eksempel på et annet viktig regulatorisk tiltak som har stor betydning for selskapet, er innføring av regler om tiltak mot terror og sabotasje mot luftfarten. Samferdselsdepartementets regulatoriske rolle overfor Avinor er imidlertid begrenset ved at luftfartsmyndigheten for teknisk/operative godkjenninger av drift og infrastruktur er delegert til Luftfartstilsynet.

Departementet har også en rolle som *kjøper* av tjenester fra Avinor gjennom ordningen med statlig kjøp av regionale lufthavntjenester. Departementet utøver også finansiell styring av selskapet gjennom å fastsette rammer for privat låneopptak, jf. vedtektenes § 11.

I sum gir de ulike rollene en styringsstruktur som innebærer utfordringer for Samferdselsdepartementet, samtidig som det gir mulighet for å se de ulike rollene i sammenheng og balansere dem, slik at Avinor og dets styre gis mulighet til å oppfylle sine forretningsmessige og samfunnsmessige forpliktelser. Samferdselsdepartementet legger vekt på å opptre ryddig i sine forskjellige roller overfor Avinor for å unngå uheldig rolleblanding, noe som blant annet er viktig i forhold til konkurrerende ikke-statlige lufthavner.

På grunn av sammenhengen mellom rollene, behandler derfor denne Eiermeldingen spørsmålet om takstfastsetting og enkelte andre spørsmål som i utgangspunktet hører til regulatorrollen, samt spørsmålet om statlig kjøp av regionale lufthavntjenester, som i utgangspunktet hører til kjøperrollen. Disse spørsmålene har stor betydning for selskapets rammebetingelser og utviklingsmuligheter, og kan derfor ikke ses isolert fra de mer tradisjonelle virkemidlene innenfor eierrollen.

I kapittel 2 redegjøres det nærmere for Samferdselsdepartementets styring av Avinor.

Avinors utfordringer

Avinor står overfor store markedsmessige utfordringer. Etter en lang periode på 1990-tallet med uavbrutt vekst, falt flyttrafikken betydelig i 2001. Nå er trafikken i ferd med å ta seg opp igjen. Veksten har særlig kommet i lavprismarkedet. For staten som eier er det viktig at Avinor har et godt kundedilpasset tjenestetilbud til konkurransedyktige priser, og en effektiv organisering av virksomheten. Dette vil underbygge Avinors evne til også i framtiden å kunne oppfylle sine samfunnsplåagte forpliktelser, blant annet på det regionale lufthavnnettet. Det er av stor betydning at Avinor har rammevilkår som bidrar til at selskapet på en god og effektiv måte kan møte utfordringene som det er stilt overfor.

Avinor har også betydelige utfordringer knyttet til kostnadssiden. Innføringen av EUs felles regler med tiltak mot terror og sabotasje mot luftfarten, samt revisjon av forskriften om utforming av flyplasser innebærer en betydelig, økonomisk og organisatorisk utfordring for selskapet.

Oslo lufthavn, Gardermoen, vil på lang sikt være den viktigste bidragsyter til å finansiere det samlede statlige lufthavnsystemet. Dette er også den lufthavnen som i størst grad møter en reell konkurranse fra utenlandske lufthavner og ikke-statlige lufthavner i Norge. Sandefjord lufthavn, Torp, har hatt en betydelig trafikkøkning. I tillegg foreligger søknad om konsesjon til å drive kommersiell lufthavndrift på Rygge flystasjon. Utviklingen i konkurransen om flypassasjerene i det sentrale Østlandsområdet er en viktig faktor for utformingen av Avinors og Oslo Lufthavn AS' rammebetingelser som foreløpig ikke er avklart.

Samferdselsdepartementets formål med eierskapet

I Eierstyringen av Avinor vektlegger Samferdselsdepartementet at:

- Selskapet skal bidra til å gi publikum sikre, miljøvennlige og gode reisetilbud i alle deler av landet, basert på rammevilkår som sikrer likeverdig konkurranse og dermed en rasjonell arbeidsdeling mellom de ulike transportformene. Dette bør skje både gjennom videreutvikling av eksisterende og utvikling av nye tjenester som støtter opp under lufthavn- og flysikringsvirksomheten.
- Selskapet oppfyller de samfunnsplåagte forpliktelserne på en god og kostnadseffektiv måte.
- Selskapet gir staten god verdiskaping over tid.
- Selskapet retter oppmerksomhet på effektiv drift, på basisvirksomheten og økte inntekter relatert til denne.
- Selskapet tar ut effektene av vedtatte omstillingsprosjekter.
- Selskapet er en god og attraktiv arbeidsplass.

1.2 Sammendrag

Kapittel 2 Samferdselsdepartementets styring av Avinor

Samferdselsdepartementets viktigste økonomiske virkemidler overfor Avinor er defineringen av hvilke samfunnsplåagte oppgaver selskapet skal utføre, reguleringen av selskapets takster, kjøp av lufthavntjenester og utbyttepolitikk. Samferdselsdepartementet vil se disse virkemidlene i sammenheng og balansere dem, slik at Avinor og dets styre gis mulighet til å oppfylle sine oppgaver. For Samferdselsdepartementet er det viktig å gi Avinor incentiver til kostnadseffektiv drift, samtidig som selskapet må gis muligheter til å ivareta sikkerheten og kvaliteten, samt foreta nødvendige investeringer. For at selskapet skal kunne utnytte sin kompetanse best mulig og kunne drive rasjonell planlegging, vil departementet tilstrebe og gi selskapet mest mulig stabile og langsiktige rammebetingelser.

Enkelte av Avinors lufthavner gir grunnlag for et betydelig overskudd. Som eier pålegger Samferdselsdepartementet Avinor å bruke en del av overskuddet fra denne virksomheten til å dekke underskuddet ved samfunnsoppgaver som selskapet ikke ville ha utført ut fra en rent bedriftsøkonomisk vurdering. Den viktigste av disse oppgavene er å opprettholde og drive bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner i regionene. Selv om det er Samferdselsdepartementet som eier som definerer omfanget av de samfunnsplåagte oppgavene, må omfanget av disse påleggene likevel stå i forhold til Avinors økonomiske bæreevne og ses i sammen-

heng med de øvrige økonomiske virkemidlene departementet disponerer overfor Avinor.

Avinor er i de fleste tilfeller enetilbyder overfor brukerne av selskapets lufthavner. Dette tilsier at myndighetene bør kontrollere selskapets takster for å sikre effektiv ressursbruk i selskapet og motvirke at selskapet misbruker markedsposisjonen på en uheldig måte. Avinors takster reguleres i dag gjennom takstregulativet som fastsettes av Samferdselsdepartementet. Regulativet bygger på forslag fra Avinor som har vært på høring blant berørte parter. Takstene har i gjennomsnitt vært tillatt å følge utviklingen i konsumprisindeksen og har hittil vært relativt lite differensiert. Samferdselsdepartementet tar sikte på at det gjennomsnittlige takstnivået i hovedsak fortsatt skal følge utviklingen i konsumprisindeksen.

Samferdselsdepartementet har vurdert om selve utformingen av takstregulativet i større grad kan overlates til Avinor, men har kommet til at en vil videreføre dagens praksis med at dette avgjøres av departementet. Begrunnelsen for dette er at departementet fortsatt ønsker å kunne ta overordnede samfunnsmessige hensyn ved utformingen av takstene. Videre har Avinor som privat aktør svake insentiver til å ta miljøhensyn i sin takstpolitikk. Dessuten kan Avinor ved en desentralisering av takstansvaret kunne sette takstene urimelig høyt på lufthavner med stort innslag av statlig kjøpte flyruter. Samferdselsdepartementet vil også vise til at det kan være nødvendig med en viss regulering av takstene på Oslo lufthavn, Gardermoen, for å unngå at Avinor utnytter sin markedsstilling overfor konkurrerende ikke-statlig lufthavner i det sentrale Østlandsområdet.

Samferdselsdepartementet kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavntjenester på Avinors regionale lufthavner. Bevilgningene over denne posten har økt betydelig, fra 97 mill. kr i 1998 til 264 mill. kr i 2004. I St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015, er det lagt opp til en ytterligere økning til 300 mill. 2004-kr årlig i planperioden. Ifølge selskapet finner det fortsatt sted en ikke ubetydelig kryssubsidiering mellom stamlufthavnene og regionallufthavnene. Bevilgningene på denne posten har hittil blitt fastsatt ensidig av Samferdselsdepartementet. Regjeringen har tidligere foreslått å erstatte tilskuddet med en forhandlingsbasert kjøpsordning.

Samferdselsdepartementet har vurdert å inngå en langsiktig rammeavtale med Avinor. Etter departementets vurdering vil en slik rammeavtale være administrativt krevende å håndtere og begrense den finanspolitiske handlefriheten. Etter en samlet vurdering ønsker departementet derfor

ikke å inngå en slik avtale. For 2005 vil kjøpsbeløpet bli fastsatt ensidig av departementet. Fra og med 2006 tar Samferdselsdepartementet sikte på å innføre en ettårig kjøpsordning basert på forhandlinger, men der endelig kjøpsbeløp vil bli fastsatt for Samferdselsdepartementet. En fullfinansiering av underskuddet på regionallufthavnene gjennom statlig kjøp vil gi kunne gi Avinor svake insentiver til kostnadseffektiv drift på regionalnettet. I lys av dette, samt den vanskelige budsjettmessige situasjonen i tiden framover, legger Samferdselsdepartementet til grunn at underskuddet på regionallufthavnene skal dekkes gjennom statlig kjøp og kryssubsidiering fra stamlufthavnene.

Samferdselsdepartementet legger til grunn en langsiktig og forutsigbar utbyttepolitikk overfor Avinor. Departementet foreslår at utbytte fra Avinor beregnes som statens innlånsrente multiplisert med egenkapitalen, begrenset oppad til 40 pst. av overskuddet etter skatt. Denne utbyttepolitikken gir etter departementets vurdering gode insentiver til å fokusere på effektivitet og lønnsomhet.

Kapittel 3 Rammebetingelser og utfordringer for Avinor

Etter en periode med kontinuerlig trafikkvekst, snudde utviklingen og trafikken begynte å gå ned i 1999. I 2003 har man imidlertid sett en svak oppgang i antall passasjerer. Trafikkveksten har i stor grad kommet i det prisfølsomme fritidsmarkedet. Antallet arbeidsreiser går ned, samtidig som reise i dette markedet er blitt mer prisbevisste.

I det sentrale Østlandsområdet kan Avinors konkurransesituasjon endre seg. Sandefjord lufthavn, Torp, har hatt en betydelig trafikkvekst. Videre har Forsvaret i samarbeid med Rygge Sivile Lufthavn AS planlagt sivil lufthavndrift på Rygge flystasjon og søkt om konsesjon til anlegg og drift. Søknaden behandles for tiden av Luftfartstilsynet, som vi gi Samferdselsdepartementet sin tilrådning. Dette innebærer en utfordring for mulighetene for framtidig overskudd ved Oslo lufthavn, Gardermoen.

Nytt regelverk som er av stor betydning for å kunne opprettholde sikkerhetsnivået i norsk luftfart, setter viktige rammebetingelser for Avinor. Innføringen av EUs felles regler for beredskap mot terror og sabotasje mot luftfarten er en betydelig økonomisk utfordring både for Avinor og flyselskapene. Gjennomføringen av EU-reglene vil medføre investeringer i Avinor på over 800 mill. kr og de årlige drifts- og kapitalkostnadene vil kunne utgjøre rundt 450 mill. kr. Disse kostnadene vil brukerfinansieres gjennom en egen avgift i takstre-

gulativet. Revisjon av forskriften om utforming av flyplasser vil også kunne få betydelige økonomiske og operative konsekvenser for Avinor, særlig på de regionale lufthavnene.

Kapittel 4 Avinors virksomhet i 2003

Avinor har gjennom omstillingsprogrammet prioritert igangsetting av nødvendig omstilling for å nå målsettingene som ble lagt ved stiftelsen av selskapet. Konsernet investerte i 2003 for om lag 738 mill. kr, inkl. beredskapstiltak mot terror og sabotasje. Det største prosjektet foruten beredskapstiltakene er NATCON, som gjelder innføring av ny teknologi i flysikringstjenesten. Lufthavnene har hatt en meget god regularitet og punktlighet i 2003.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering har Avinor lagt opp til en nøktern investeringsprofil i 2003, der tiltak knyttet til flysikkerhet og beredskap mot terror og sabotasje mot luftfarten er prioritert. Investeringene er finansiert uten nye låneopptak.

Kapittel 5 Avinors planer for virksomheten 2004–2006

For 2004 planlegges det investert for til sammen om lag 800 mill. kr i konsernet, inkl. tiltak mot terror og sabotasje. Uten disse beredskapstiltakene utgjør investeringene om lag 250 mill. kr. Selskapet prioriterer også for planperioden 2004–2006 sikkerhetsrelaterte investeringer og tiltak mot terror og sabotasje.

En viktig utfordring for selskapet er gjennomføringen av omstillingsprogrammet «Take-off-05». Programmet har som målsetting å redusere permanent de årlige driftskostnadene med om lag 400 mill. kr fra og med 2006, i forhold til kostnadsnivået i 2002. Selskapet etableres med fire divisjoner for henholdsvis flysikring, store lufthavner, mellomstore lufthavner og regionale lufthavner. Hovedkontorets størrelse blir vesentlig redusert. Omstillingen innebærer en overtallighet som tilsvarer om lag 700 årsverk, som blant annet vil bli tatt ut ved ulike virkemiddelpakker. De ansatte i Avinor som ble med over i selskapet da det ble opprettet, er som en overgangsordning fram til 1.1.2006 omfattet av tjenestemannslovens § 13 nr. 2–6 om fortrinnsrett til statlige stillinger og ventelønnsrettigheter. Selskapet har foreslått at egenkapitalen økes på bakgrunn av ventelønnskostnadene, som er beregnet til 475 mill. kr. Selskapet benytter også andre personalpolitiske virkemidler i forbindelse med overtalligheten.

Samferdselsdepartementet har vurdert omstillingsprogrammet og kommet til at tiltakene for kostnadsbesparelser ligger innenfor styrets ansvarsområde. Departementet har særlig merket seg at Avinor har benyttet ekstern ekspertise til å vurdere konsekvenser for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. Videre legger departementet til grunn at tiltak som krever godkjenning av Luftfartstilsynet, ikke blir iverksatt før Luftfartstilsynet har gitt slike godkjenninger. Departementet vil følge nøye den pågående omstillingen. Blant annet på bakgrunn av selskapets økonomiske stilling og den positive trafikkutviklingen, har departementet kommet til at det ikke er grunnlag for å tilføre ytterligere kapital på bakgrunn av ventelønnskostnadene. Samferdselsdepartementet viser til at selskapet dekker ventelønnskostnader, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003). Selskapets kapitalsituasjon vil bli vurdert i forbindelse med neste eiermelding, som etter planen legges fram om ca. to år.

Kapittel 6 Avinors økonomi

Avinor-konsernet gikk i 2003 med et underskudd på 740 mill. kr, først og fremst på grunn av regnskapsmessige avsetninger for omstillingskostnader. Driftsresultatet for 2003 er bedre enn driftsresultatet året før i Luftfartsverket. Dette skyldes både økning i trafikkinntekter og kommersielle inntekter. For 2004 regner Samferdselsdepartementet med at det vil bli et overskudd i morselskapet, mens konsernet samlet sett regnes med å gå med underskudd, i hovedsak på grunn av renter på Oslo Lufthavn AS' statslån. Konsernets likviditetssituasjon er god og kapitalsituasjonen vurderes også som tilfredsstillende.

Avinor arbeider med oppdatering av resultatprognoser m.m. Det foreligger derfor per i dag ikke noe fullstendig og oppdatert bilde av resultatutviklingen for perioden 2004–2006.

Samferdselsdepartementet velger kun et drøyt år etter stiftelsen av Avinor å opprettholde det avkastningskravet som ble lagt til grunn ved etableringen av selskapet, det vil si avkastningskrav til egenkapitalen etter skatt på 10,3 pst. Samferdselsdepartementet tar sikte på å foreta en ny verddivurdering av Avinor i samband med neste eiermelding om to år. I den forbindelse vil eierens avkastningskrav bli nærmere vurdert.

Samferdselsdepartementet vil for perioden 2004–2006 foreslå at utbytte fra Avinor beregnes som statens innlånsrente multiplisert med egenkapitalen begrenset oppad til 40 pst. av overskuddet etter skatt.

Kapittel 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Samferdselsdepartementet foreslår i hovedsak å videreføre dagens styringsmodell for Avinor AS. Det forventes derfor ikke at noen av tiltakene i meldingen får økonomiske konsekvenser av betydning, verken for selskapet eller for samfunnet ellers. Det regnes heller ikke med virkninger for statsbudsjettet.

Den pågående omstillingen i Avinor forventes å gi mer effektiv drift og lavere kostnader. Omstillingen forventes derfor i framtiden å gi reduserte reisekostnader for næringsliv og privatreisende.

Administrative konsekvenser ved foreslåtte tiltak anses ikke å være av vesentlig betydning. Arbeidet med et forhandlingsbasert kjøp av regionale lufthavntjenester vil kunne medføre noe merarbeid i departementet og i Avinor.

2 Samferdselsdepartementets styring av Avinor

2.1 Innledning

I kapittel 1 er det redegjort for eierstyringens grunnlag, de øvrige rollene Samferdselsdepartementet har overfor Avinor, samt departementets formål med eierskapet av Avinor. I dette kapitlet redegjøres det nærmere for de styringsinstrumenter som særlig gjelder finansieringen av selskapet.

Samferdselsdepartementet legger vekt på å se sine ulike roller overfor Avinor i sammenheng og balansere dem, slik at Avinor og dets styre gis mulighet til å oppfylle sine forretningsmessige og samfunnsmessige forpliktelser. For Samferdselsdepartementet er det viktig å gi Avinor insentiver til kostnadseffektiv drift. Fokuseringen på kostnadseffektivitet må likevel ikke gå på bekostning av selskapets muligheter til å opprettholde et høyt sikkerhetsnivå, levere tjenester av god kvalitet og foreta investeringer som er nødvendige for å opprettholde og utvikle infrastrukturen på lang sikt. For at selskapet skal kunne utnytte sin kompetanse best mulig og kunne drive rasjonell planlegging på lang sikt, vil departementet tilstrebe og gi selskapet mest mulig stabile og langsiktige rammebetingelser.

Samferdselsdepartementet har fått gjennomført en utredning som har sett på departementets styring av Avinor. Formålet har vært å se omfanget av samfunnspålagte oppgaver, takstfastsetting, statlig kjøp og utbyttepolitikk i sammenheng. Utredningen er utført av Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF). Rapporten fra SNF følger denne meldingen som uttrykt vedlegg.¹

2.2 Omfanget av samfunnspålagte oppgaver

Enkelte av Avinors lufthavner gir grunnlag for et betydelig overskudd. Som eier pålegger Samferdselsdepartementet Avinor å bruke en del av overskuddet fra denne virksomheten til å dekke underskuddet ved samfunnsoppgaver som selskapet

ikke ville ha utført ut fra en rent bedriftsøkonomisk vurdering.

Den viktigste av disse oppgavene er å opprettholde og drive bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner. Bare et mindretall av Avinors lufthavner er isolert sett bedriftsøkonomisk lønnsomme. Trafikk som skapes på lufthavnene som gir et regnskapsmessig underskudd, bidrar imidlertid til trafikk og derfor inntekter på overskuddslufthavnene. Det bedriftsøkonomisk lønnsomme flyplassnettet vil derfor omfatte flere lufthavner enn det en isolert lønnsomhetsbetraktning for den enkelte lufthavn skulle tilsi. Likevel vil det være slik at ikke alle Avinors lufthavner vil være bedriftsøkonomisk lønnsomme å opprettholde, selv når nettverkstankgangen legges til grunn. Det å opprettholde og drive bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner som det er samfunnsmessig ønskelig å opprettholde, er derfor en viktig økonomisk forpliktelse Samferdselsdepartementet har pålagt Avinor.

Samferdselsdepartementet vil i denne sammenheng vise til at Avinor selv ikke kan vedta å legge ned lufthavner eller foreta midlertidige stengninger eller vesentlige reduksjoner i åpningstidene. Slike spørsmål skal legges fram for samferdselsministeren som eier, som i neste omgang må vurdere hvilke saker som skal legges fram for Stortinget.

Avinor er videre pålagt å utføre de samme samfunnspålagte oppgaver i henhold til lovgivning, konsesjon m.v., herunder planlegging, utredning og beredskapsoppgaver, som daværende Luftfartsverket. Avinor har i tillegg ansvar for tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne, jf. nærmere omtale i kapittel 5.2.

Selv om det er Samferdselsdepartementet som eier som definerer omfanget av de samfunnspålagte oppgavene, må omfanget av disse påleggene likevel stå i forhold til Avinors økonomiske bæreevne og ses i sammenheng med de øvrige økonomiske virkemidlene departementet disponerer overfor Avinor, først og fremst takstpolitikken, kjøp av lufthavntjenester og utbyttepolitikken. Hvis selskapet tilføres oppgaver og alt annet er likt, betyr det at Avinor må tilføres ressurser som gjør selskapet i stand til å løse disse oppgavene, og motsatt hvis selskapet fritas for oppgaver og alt annet er likt, kan ressurser trekkes ut av selskapet.

¹ SNF-rapport nr. 6/04. Samferdselsdepartementets styring av Avinor.

Internasjonale erfaringer viser at den økonomiske regulering av lufthavner kan få utilsiktede konsekvenser for tjenestenivået på lufthavnene. Det finnes forskjellige tilnærminger til dette problemet. SNF foreslår at det opprettes konsultasjonsordninger mellom Avinor og flyselskapene, eventuelt også at det inngås avtaler om kvalitetsnivået, som følges opp gjennom systematisk innsamling av data over tjenestekvaliteten. Samferdselsdepartementet vil vurdere dette forslaget nærmere i samråd med Avinor.

2.3 Takstfastsetting

Bakgrunn

Om lag 60 pst. av Avinors inntekter består av inntekter fra luftfartsavgiftene. Ca. 35 pst. består av kommersielle inntekter, hovedsakelig fra parkeringsvirksomhet, utleie av arealer og avgiftsfritt salg på de største lufthavnene. Statlig kjøp av luftfartstjenester utgjør ca. fem prosent av inntektene.

Luftfartsavgiftene reguleres gjennom takstregulativet som fastsettes av Samferdselsdepartementet gjennom en årlig forskrift med hjemmel i luftfartsloven. Regulativet bygger på forslag fra Avinor som har vært på høring blant berørte parter. Avgiftene er i hovedsak basert på flyenes vekt, antall passasjerer og kilometer fløyet. Takstene har i gjennomsnitt fulgt utviklingen i konsumprisindeksen.

Avgiftene har hittil vært lite differensiert. For trafikksvake lufthavner i distriktene gis imidlertid 30 prosent rabatt på den vektbaserte startavgiften. Avinor har i tillegg anledning til å gi reduksjoner i avgiftene hvis det kan bidra til økte inntekter. Denne hjemmelen har i hovedsak vært brukt til å gi tidsbegrenset fritak for startavgiften i forbindelse med nye rutetilbud. I 2003 ble det dessuten innført en prøveordning med 90 prosent permanent rabatt på startavgiften for utenlandsflygninger fra seks lufthavner som fram til da hadde hatt liten eller ingen utenlandstrafikk.

Avinor er i de fleste tilfeller enetilbyder overfor brukerne av selskapets lufthavner. Dette tilsier at myndighetene bør kontrollere selskapets takster for å sikre effektiv ressursbruk i selskapet og motvirke at selskapet misbruker markedsposisjonen på en uheldig måte.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) signaliserte Samferdselsdepartementet at Avinor burde gis mulighet til større fleksibilitet i fastsettelsen av luftfartsavgiftene ut fra behovet for å styrke Avinors konkurranseevne i forhold til utenlandske lufthavner og ikke-statlige lufthavner i Norge. I stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan

2006–2015, har departementet videre vist til at det ville være samfunnsøkonomisk gunstig å differensiere luftfartsavgiftene etter belastningen på miljøet, for eksempel ved avgiftslegging av støy og utslipp av NO_x.

SNFs vurdering

SNF viser til at Avinors markedsrett begrenses gjennom konkurranse fra andre lufthavner og konkurrerende transportmidler. Videre vil høye takster føre til færre flypassasjerer og redusere selskapets kommersielle inntekter. I tillegg utøver flyselskapene et visst press på infrastrukturierne til å holde luftfartsavgiftene nede. SNF viser dessuten til at Avinor viser vilje til kostnadseffektivisering. Ut fra dette vil SNF inntil videre tilrå en «lett» regulering av takstnivået. SNF peker videre på at reguleringen bør være fleksibel nok til å ta hensyn til forhold som for eksempel store uventede endringer i etterspørselen. SNF tilrår at de kommersielle inntektene holdes utenfor reguleringen av takstnivået.

SNF tilrår videre at den detaljerte utformingen av takstregulativet kan overlates til Avinor. I en slik situasjon vil det være bedriftsøkonomisk lønnsomt for Avinor å differensiere luftfartsavgiftene etter betalingsvilligheten i markedet. Dette kan innebære differensiering etter tid, sted, reisemål og lignende. SNF viser at en desentralisering av utformingen av takststrukturen vil gi en samfunnsøkonomisk riktig takststruktur, selv om Avinor forfølger sine bedriftsøkonomiske mål.

Under et system der Avinor har frihet til å utforme takstsystemet, vil selskapet få insentiver å sette avgiftene relativt høyt på de regionale lufthavnene som stort sett trafikkeres med statlig kjøpte flyruter. Årsaken til dette er at økte lufthavnavgifter på disse lufthavnene vil bli dekket gjennom den statlige kjøpsordningen for flyrutetjenester. For å omgå dette problemet tilrår SNF at flyrutene under statlig kjøp fritas for lufthavnavgifter på regional lufthavnene. Kjøp av flyrutetjenester vil da kunne reduseres med et beløp tilsvarende innbetalingen av lufthavnavgiftene samtidig som kjøp av lufthavn-tjenester økes med samme beløp.

Samferdselsdepartementets vurdering

Samferdselsdepartementet tar sikte på å følge SNFs tilrådning om en «lett» og fleksibel regulering av det gjennomsnittlige takstnivået. Dette innebærer en videreføring av dagens praksis med at det gjennomsnittlige takstnivået i hovedsak tillates å følge utviklingen i konsumprisindeksen. De

kommersielle inntektene vil også i framtiden bli holdt utenom takstreguleringen.

Samferdselsdepartementet ser fordelene ved å overlate utformingen av takstregulativet til Avinor. Et problem med en slik politikk vil være at Avinor som privat aktør ikke har insentiver til å ta miljøhensyn i sin takstpolitikk. Myndighetene kan riktignok pålegge Avinor å ta slike hensyn ved å stille selskapet ansvarlig for miljøproblemene, noe som vil gi Avinor et insentiv til å la takstregulativet ta hensyn til negative miljøeffekter fra flytrafikken. Etter Samferdselsdepartementets vurdering vil imidlertid eventuell avgiftslegging av negative miljøeffekter i Avinors takstregulativ være administrativt enklere å gjennomføre hvis ansvaret for utformingen av regulativet fortsatt blir liggende i departementet.

Departementet mener videre at flyrutene innenfor anbudssystemet fortsatt bør betale luftfartsavgifter, blant annet for å gi et riktig bilde av de ulike kostnadene knyttet til den regionale flyrute-driften. Samferdselsdepartementet vil også vise til at det kan være nødvendig med en viss regulering av takstene på Oslo lufthavn, Gardermoen, for å unngå at Avinor utnytter sin markedsstilling overfor konkurrerende ikke-statlig lufthavner i det sentrale Østlandsområdet. Departementet vil også vise til at en desentralisering av takstfastsettelsen vil medføre at departementet mister muligheten til å ta overordnede samfunnsmessige hensyn ved utformingen av takstregulativet.

Ut fra disse forholdene vil Samferdselsdepartementet videreføre dagens praksis der den endelige avgjørelsen om utformingen av Avinors takstregulativ foretas av departementet. Samferdselsdepartementet vil i denne sammenheng legge vekt på at luftfartsavgiftene fortsatt skal være ikke-diskriminerende, åpne for innsyn og gjenstand for konsultasjoner med brukerne. Utredningen fra SNF viser at Avinor vil ha gode insentiver til å foreslå en samfunnsøkonomisk riktig takststruktur. Departementet vil derfor i utgangspunktet være positiv til forslag fra Avinor om endringer i utformingen av takstregulativet, så langt forslagene ikke kommer i konflikt med hensynene nevnt over. Departementet vil dessuten ta initiativ til en vurdering av om lufthavnavgiftene kan differensieres etter belastningen på miljøet.

2.4 Kjøp av regionale lufthavntjenester

Bakgrunn

Som Avinors regionale lufthavner regnes de lufthavnene som staten ved daværende Luftfartsver-

ket overtok fra kommunene i 1997 og 1998, samt Båtsfjord lufthavn som Luftfartsverket bygde på den tiden. I alt dreier dette seg om 28 lufthavner: 25 kortbaneflyplasser, helikopterlandingsplassen på Værøy, samt lufthavnene på Røros og Fagernes. I forbindelse med overtakelsen ble det innført et tilskudd på Samferdselsdepartementets budsjett til delvis dekning av Luftfartsverkets økte utgifter.

Bevilgningene over denne posten har økt betydelig, fra 97 mill. kr i 1998 til 264 mill. kr i 2004. I Nasjonal transportplan 2006–2015 er det lagt opp til en ytterligere økning til 300 mill. 2004-kr årlig i planperioden. Avinor har selv beregnet at underskuddet på regionallufthavnene utgjør nærmere 400 mill. kr årlig. Ifølge selskapet finner det derfor fortsatt sted en ikke ubetydelig krysssubsidiering mellom stamlufthavnene og regionallufthavnene på tross av den sterke økningen i tilskuddsbeløpet de senere årene.

Bevilgningene på denne posten har hittil blitt fastsatt ensidig av Samferdselsdepartementet. Regjeringen har tidligere foreslått å erstatte tilskuddet med en forhandlingsbasert ordning med statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavntjenester, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2/Budsjett-innst. S. nr. 6 og nr. 13 Tillegg nr 1 (2002–2003), og St.prp. nr. 61/Innst. S. nr. 269 (2001–2002) Om Luftfartsverkets tilbud av tjenester i det regionale flyplassnett.

SNFs vurdering

SNF tilrår en rammefinansiering av Avinor. Dette innebærer at det inngås en flerårig rammeavtale mellom Samferdselsdepartementet og Avinor som regulerer størrelsen på det statlige kjøpet for perioden. For å gi Avinor langsiktighet og stabile rammebetingelser, mener SNF at en slik rammeavtale også må regulere utviklingen av Avinors takster i perioden og størrelsen på det årlige utbyttet til staten. SNF tilrår at de kommersielle inntektene fortsatt bør holdes utenfor prisreguleringen. Utviklingen i disse inntektene i forrige avtaleperiode bør imidlertid trekkes inn i vurderingen av hvordan luftfartsavgiftene skal få lov til å utvikle seg i neste avtaleperiode. I bunnen av avtalen ligger avtalte forutsetninger for omfanget av samfunnspålagte oppgaver som skal gjelde for perioden, herunder hvilke lufthavner Avinor skal ha ansvaret for.

Blir den økonomiske utviklingen bedre enn det rammeavtalen legger til grunn, skal overskuddet beholdes i bedriften, motsatt skal underskudd dekkes av bedriften selv. Dette innebærer at Avinor gis insentiver til å maksimere de kommersielle inntektene og minimere driftskostnadene, slik at størrel-

sen på det tilbakeholdte overskuddet blir størst mulig. Samlet vil rammefinansieringen bidra til å gi Avinor langsiktige og stabile rammebetingelser, noe som gir ledelsen mulighet til å utnytte sin kompetanse til å drive selskapet best mulig og drive rasjonell planlegging på lang sikt.

SNF drøfter videre om underskuddet på regionallufthavnene i sin helhet bør finansieres gjennom den varslede kjøpsordningen, eller om noe av underskuddet kan dekkes gjennom kryssubsidiering fra stamlufthavnene. SNF viser prinsipielt til at underskuddet på regionallufthavnene bør dekkes på den måten som gir minst skattekostnad, men mangler tallgrunnlag for å si hva dette innebærer i praksis.

SNF viser imidlertid til at i en situasjon der Samferdselsdepartementet i sin helhet dekker underskuddet på regionallufthavnene, vil Avinor kunne få incentiver til å regnskapsføre mest mulig kostnader og kanalisere sine minst produktive ressurser til disse lufthavnene. Selskapet kan videre få dårligere incentiver til kostnadseffektiv drift på regionalnettet enn på det kommersielle nettet. I forbindelse med forhandlinger kan det dessuten være duket for ulike syn på den regnskapsmessige fordelingen av kostnader som er felles for de to nettene. SNF mener likevel at disse utfordringene lar seg løse i praksis og mener at en rammetilskudds-avtale kan fungere uavhengig av hvordan regional-lufthavnene finansieres.

Samferdselsdepartementets vurdering

Etter Samferdselsdepartementets vurdering vil en rammeavtale, slik den er skissert av SNF, bidra til å gi Avinor langsiktige og stabile rammebetingelser og gi selskapet incentiver til kostnadseffektiv drift og rasjonell planlegging. På den annen side vil en slik rammeavtale være administrativt krevende å håndtere. Videre vil en flerårig avtale medføre bindinger på framtidige budsjetter og dermed begrense den finanspolitiske handlefriheten. Etter en samlet vurdering ønsker ikke Samferdselsdepartementet å inngå flerårige rammeavtaler med Avinor.

For 2005 vil kjøpsbeløpet bli fastsatt ensidig av departementet. Fra og med 2006 tar Samferdselsdepartementet sikte på å innføre en ettårig kjøpsordning basert på forhandlinger, men der det endelige kjøpsbeløpet vil bli fastsatt av Samferdselsdepartementet. I det videre arbeidet med kjøpsordningen vil departementet vurdere forholdet til blant annet statsstøtteregulverket og anskaffelsesregulverket. Departementet vil i denne sammenheng legge vekt på at Avinor må føre separate regnskap

for å sikre at kjøpet ikke understøtter aktiviteter Avinor driver i konkurranse med andre.

I lys av insentivproblemene som vil være knyttet til en fullfinansiering av underskuddet på regionallufthavnene gjennom statlig kjøp, samt den vanskelige budsjettmessige situasjonen i tiden framover, legger Samferdselsdepartementet til grunn at underskuddet på regionallufthavnene skal dekkes gjennom statlig kjøp og kryssubsidiering fra stamlufthavnene.

2.5 Avkastningskrav- og utbyttepolitikk

Bakgrunn

Staten har som eier over tid investert store beløp i statlige selskaper som Avinor i form av innskutt kapital og eventuelt tilbakeholdt overskudd. I prinsippet kunne staten ha brukt denne kapitalen til andre formål. Kapitalen har derfor en kostnad som tilsvarer kapitalens alternative verdi for eieren. Avkastningskravet blir definert som den forventede alternative avkastningen som kunne vært oppnådd på annen måte og til samme risiko. I denne sammenheng vil det være bransjespesifikke avkastningskrav. Foruten å være et mål for verdutviklingen i selskapet, spiller avkastningskravet en viktig rolle som pådriver for effektiv drift.

Utbyttepolitikk kan defineres som mer langsiktige retningslinjer for hva eieren ønsker å ta ut av selskapet basert på selskapets årsresultat og/eller utvikling i egenkapitalen. Det hører også med til utbyttepolitikken at eieren vurderer å la selskapet beholde eventuelt overskudd til bruk for nye investeringer, drift og vedlikehold eller fondsoppbygging.

SNFs vurdering

SNF viser til at en skønnsbasert utbyttepolitikk gir svake incentiver til kostnadseffektivitet, da selskapet vil oppleve at all effektiviseringsgevinst kan tilfalle eieren gjennom utbytte. Utbytte som en andel av overskuddet innebærer at gevinsten ved effektiviseringstiltak deles mellom eier og selskap, og vil gi noe bedre incentiver. Best incentiver får en hvis utbyttet ligger fast over tid i form av et fast årlig beløp eller en andel av egenkapitalen. All effektiviseringsgevinst vil da komme selskapet til gode. SNF tilrår ut fra dette at utbytte tas ut som et fast årlig beløp eller som en andel av egenkapitalen. SNF tilrår videre at størrelsen på utbyttet blir fastsatt i rammeavtalen og sett i sammenheng med

takstpolitikken, kjøpspolitikken og omfanget av samfunnspålagte oppgaver.

Samferdselsdepartementets vurdering

Regjeringen har som utgangspunkt at avkastningskravet for heleide statlige selskaper i størst mulig grad skal utformes etter de samme prinsipper som for private selskaper. Dette er blant annet begrunnet med hensynet til konkurransen og effektiv ressursallokering. Avinor står på mange måter i en særstilling da konkurransen i det aktuelle markedet er begrenset. Hensynet til effektiv allokering av samfunnets ressursers tilsier likevel at det må stilles et avkastningskrav også til dette selskapet, ikke minst for å stimulere til effektiv drift. Konkrete avkastningskrav er drøftet i kapittel 6.4.

Samferdselsdepartementet legger til grunn en langsiktig og forutsigbar utbyttepolitikk overfor Avinor. Departementet slutter seg til SNFs vurdering om at utbytte beregnet i forhold til egenkapitalen gir gode insentiver til effektiv drift.

Samferdselsdepartementet foreslår at utbytte fra Avinor beregnes som statens innlånsrente multiplisert med egenkapitalen, begrenset oppad til 40 pst. av overskuddet etter skatt. Det legges til grunn verdijustert egenkapital (markedsverdi). Per i dag foreligger kun bokført egenkapital, men Samferdselsdepartementet tar sikte på å gjennomføre en

verdivurdering av selskapet i forbindelse med neste eiermelding om Avinor.

Utbyttemodellen er fleksibel i forhold til om bedriften skulle gå med underskudd eller levere svake resultater, ved at utbytte begrenses oppad til 40 pst. av overskuddet. Dette innebærer at det ikke vil bli tatt ut utbytte ved underskudd. Etter Samferdselsdepartementets vurdering innebærer utbyttemodellen en synliggjøring og konkretisering av kapitalkostnaden, slik at man unngår oppbinding av unødvendig kapital i selskapet og ansporer ledelsen til å forvalte kapitalen på en samfunnsøkonomisk fornuftig måte. Utbyttepolitikken fungerer dermed som en styringsmekanisme for ledelsen til å drive selskapet effektivt og lønnsomt. Begrensningen på 40 pst. av overskuddet innebærer at kompromiss mellom en modell med en fast andel av egenkapitalen og en modell basert på prosentandel av overskuddet. I sistnevnte modell vil dårlige resultater medføre lavere utbytte til staten og dermed dempe konsekvensene for selskap. Tilsvarende vil staten som eier ta mer av overskuddet hvis driften går godt, inntil en terskelverdi og dermed dempes også fordelene for selskapet av å drive selskapet godt.

Som vist til i kapittel 2.4, vil Samferdselsdepartementet ikke fastsette størrelsen på utbyttet i en rammeavtale.

3 Rammebetingelser og utfordringer for Avinor

3.1 Markedsutvikling

Figur 3.1 viser trafikktutviklingen målt i antall passasjerer fra 1990 fram til og med 2003 for Avinors lufthavner, inkludert Oslo lufthavn, Gardermoen. Det har vært en nedgang i totaltrafikken de siste årene, men med ny vekst fra og med 2003. Innenrikstrafikken har gått betydelig ned de senere årene, mens utenrikstrafikken har vist en liten økning. Totalt sett er passasjertallet fremdeles på 1997-nivå.

Hovedtall for 2003:

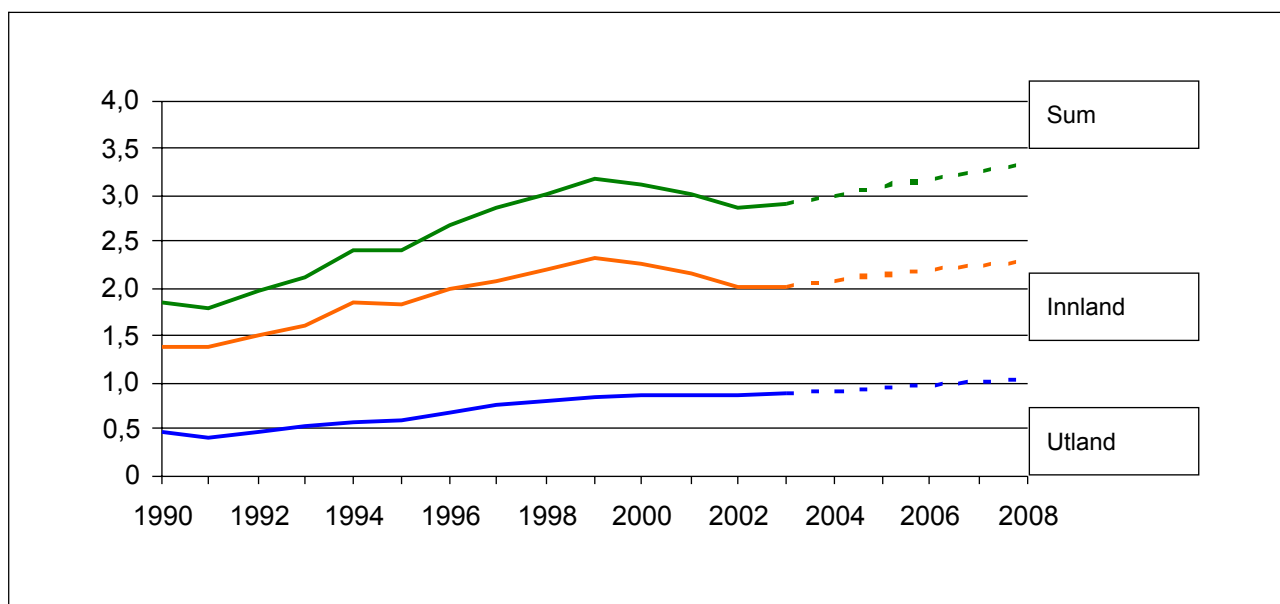
- Totalt antall passasjerer over norske statlige og private lufthavner (kommet og reist, samt overgangspassasjerer) utgjorde i 2003 om lag 30 millioner. Dette er en økning på 1,5 pst. i forhold til året før.
- Ved Avinors lufthavner ble det registrert 29 millioner passasjerer. Dette tilsvarer en økning på 1,3 pst. i forhold til året før. Veksten var om lag like høy ved stamlufthavnene og de regionale lufthavnene.
- Sandefjord Lufthavn, Torp, som er den største ikke-statlige lufthavnen i Norge, hadde i 2003 en passasjervekst på 7,7 pst.

Selv om utviklingen i antall passasjerer over en lengre periode har vist en nedgang, er det nå tegn på at bunnen i markedet kan være passert. Antall passasjerer innenlands har i den siste tid vist en positiv utvikling. Utenlandstrafikken har hatt tiltakende vekst andre halvår 2003. Dette kommer først og fremst av et forbedret tilbud.

Avinor/Luftfartsverket har om lag hvert femte år gjennomført markeds- og reisevaneundersøkelser. Undersøkelsen for *innlandstrafikken* viser blant annet at fritidsmarkedet har hatt en sterk vekst i perioden 1998–2003. I samme periode har arbeidsbetingede reiser gått tilbake, jf. tabell 3.1. Samlet har dette medført en nedgang i antall reiser innenlands i perioden på 6,4 pst. Andelen arbeidsbetingede reiser innenlands var i 2003 på 52 pst.

Innenlands har flyselskapet Norwegian i løpet av kort tid klart å ta en betydelig del av markedet. Om lag hver femte passasjer på de mest trafikkerte strekningene innenriks reiste i 2003 med dette selskapet.

Totalt har veksten i *utenlandsmarkedet* (inkludert charter) i perioden 1998–2003 vært stor. I perioden har det vært en meget sterk vekst i markedet for private reiser med rutefly. Chartermarkedet har samtidig mistet betydelige markedsandeler til



Figur 3.1 Utvikling i antall passasjerer 1990–2008. Prognoser 2004–2008. Millioner.

Tabell 3.1 Arbeidsbetingede og fritidsreiser innenlands. 1998 og 2003. Prosent.

	1998	2003
Andel arbeidsbetingede reiser	61	52
Andel fritidsreiser	39	48
Sum	100	100

Tabell 3.2 Arbeidsbetingede og fritidsreiser utenlands. 1998 og 2003. Prosent.

	1998	2003
Andel arbeidsbetingede reiser	60	44
Andel fritidsreiser	30	56
Sum	100	100

rutetrafikken. I femårsperioden har det skjedd en meget betydelig nedgang i andelen arbeidsbetingede reiser til og fra utlandet, jf. tabell 3.2. Tallene viser en kraftig vekst i det prisfølsomme fritidsmarkedet. Antallet arbeidsbetingede reiser går ned, samtidig som reisende i dette markedet er blitt betydelig mer prisbevisste.

3.2 Økt konkurranse om flypassasjerene i det sentrale Østlandsområdet

Oslo Lufthavn, Gardermoen, er Norges klart største lufthavn. Totalt reiste 13,7 mill. passasjerer over lufthavnen i 2003. Dette utgjorde 44 pst. av passasjertrafikken i Norge. Gardermoen hadde 67 pst. av utenlandspassasjerene og 30 pst. av innenlandspassasjerene.

Sandefjord lufthavn, Torp, er landets klart største ikke-statlige lufthavn og var med 1,1 mill. passasjerer i 2003 landets sjuende største lufthavn. Siden 1998 har Torp i samarbeid med flere flyselskaper bygd opp en betydelig utenlandstrafikk og etablert gode forbindelser til en rekke andre lufthavner i Sør-Norge.

Forsvaret ved Generalinspektøren for Luftforsvaret har i samarbeid med Rygge Sivile Lufthavn AS den 23. mars 2004 søkt om konsesjon til å drive kommersiell lufthavndrift på Rygge flystasjon. Ifølge luftfartsloven er Samferdselsdepartementet konsesjonsmyndighet, og konsesjon må bare gis

når det finnes forenlig med allmenne hensyn. Søknaden behandles for tiden av Luftfartstilsynet, som vil gi sin innstilling til Samferdselsdepartementet.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Møreforskning Molde AS utredet samfunnsøkonomiske sider ved rutedrift av forskjellig omfang på Rygge, herunder trafikale konsekvenser for Gardermoen og Torp. Økt konkurranse om flypassasjerene i det sentrale Østlandsområdet vil legge et økt press på Avinor og Oslo lufthavn, i retning av økt kundeorientering og mer effektiv drift. På den annen side vil en økt konkurranse kunne svekke mulighetene for et framtidig overskudd fra Oslo lufthavn. Et slikt overskudd er en vesentlig betingelse for Avinors samlede økonomi og evnen til på lang sikt å kunne videreføre krysssubsidieringen av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner i regionene.

Samferdselsdepartementet viser til omtale av konkurransesituasjonen i det sentrale Østlandsområdet i Nasjonal transportplan 2006–2015.

3.3 Lufthavnstrukturen

Regjeringen foreslår i Nasjonal transportplan 2005–2015 at Narvik lufthavn, Framnes, legges ned 31. mars 2006. Regjeringen går videre inn for at ordningen med statlig tilskudd til drift av flyrute på strekningen Leirin – Gardermoen opphører når dagens anbudskontrakt går ut 31. mars 2006. Fagernes lufthavn, Leirin, kan ha en framtid som charterlufthavn og eventuelt som lufthavn for rutetrafikk som drives uten tilskudd fra staten. Etter Regjeringens vurdering vil imidlertid andre eiere enn Avinor være bedre i stand til å utvikle lufthavnen til slike formål.

I meldingen er det videre vist til at det kan være aktuelt å komme tilbake til Stortinget med en ytterligere vurdering av den framtidige regionale lufthavnstrukturen i løpet av 2005.

3.4 Utvikling i viktige rammebetingelser for Avinor

Utviklingen av regelverk og andre rammevilkår på luftfartens område har i stor grad bakgrunn i internasjonal utvikling, særlig innenfor EU. Nedenfor gis en oversikt over viktige rammebetingelser for Avinor som vil kunne få betydning for selskapets utvikling framover:

Beredskap mot terror og sabotasje

EU har vedtatt felles regler for beredskap mot terror og sabotasje mot luftfarten. Gjennom EØS-avtalen vil disse reglene også gjelde for Norge. Bestemmelsene innebærer full sikkerhetskontroll av passasjerer, bagasje, frakt, post og ansatte, samt fysisk sikring av lufthavnene. Kravene vil bli gjort gjeldende for samtlige av Avinors lufthavner. I tillegg vil de gjelde for enkelte ikke-statlige lufthavner, som Sandefjord lufthavn, Torp.

Avinor vil i løpet av 2004 innføre full kontroll av passasjerer og bagasje på stamflughavnene. Regionallufthavnene vil følge etter 1. januar 2005. Gjennomføringen av EU-reglene vil kunne medføre investeringer i Avinor på over 800 mill. kr. De årlige driftskostnadene vil utgjøre rundt 350 mill. kr. Til sammen gir dette årlige drifts- og kapitalkostnader på rundt 450 mill. kr.

Det vil bli innført en egen avgift for sikkerhetskontroll på Avinors lufthavner fra 1. juni 2004. Avgiftssatsen vil i 2004 utgjøre 42 kr per passasjer. Samtidig reduseres andre avgifter, slik at netto avgiftsøkning blir 21 kr per passasjer. Avgiftssatsen er satt slik at inntektene skal dekke Avinors kostnader med å oppfylle de nye EU-kravene. Avgiften vil gjelde både på stam- og regionallufthavnene. Kostnadene på regionallufthavnene i 2004 er knyttet til avskrivninger på investeringene i 2004 og opplæring av personell. I 2005 vil tiltakene også bli iverksatt på regionallufthavnene, slik at avgiftssatsen for 2005 vil øke i forhold til i 2004.

Revisjon av forskrift om utforming av flyplasser

Internasjonale standarder og anbefalinger om utforming av flyplasser er gitt i annekset 14 til Chicago-konvensjonen. Annekset inneholder blant annet standarder og anbefalinger om sikkerhetsområder på sidene og i endene av rullebanene. Formålet med sikkerhetsområdene er å hindre ulykker med tap av menneskeliv dersom et fly ender utenfor rullebanen eller overflyr i lav høyde.

Deler av annekset 14 er nedfelt i forskrift om utforming av store flyplasser som trådte i kraft 1. januar 2001. Usikkerhet knyttet til sikkerhetsgevinsten ved de krav og anbefalinger annekset angir for sikkerhetsområder, har ført til at det foreløpig ikke er trådt i kraft nye krav for utforming av sikkerhetsområder. For å finne ut hvilke krav som bør stilles i den norske forskriften, har Luftfartstilsynet fått utført en uavhengig risikoanalyse. Analysen tok utgangspunkt i at risikoen for fatale ulykker i Norge skal ligge på samme nivå som i vesteuropeisk luftfart. I annekset 14 stilles det mindre strenge

krav til korte enn til lange rullebaner. Risikoanalysen viser at for kortbaneflyplassene bør kravene til sikkerhetsområder gå ut over både standarder og anbefalinger i annekset, mens sikkerhetsområdene på de øvrige flyplassene kan tilsvare anbefalingene i annekset.

I høringsutkast til revidert forskrift om utforming av store flyplasser gikk Luftfartstilsynet inn for å følge anbefalingene om sikkerhetsområder fra risikoanalysen. Der det viser seg svært kostbart å tilfredsstille de foreslåtte kravene til sikkerhetsområder, åpner høringsutkastet for kompenserende tiltak. Aktuelle tiltak på den operative siden kan være redusert nyttelast for flyene, bruk av andre flytyper enn dagens eller særskilte krav til trening av flygere. Andre mulige tiltak kan være bedre bakketjenester eller bedret vintervedlikehold. Høringsutkastet legger opp til at kravene i revidert forskrift først skal begynne å gjelde for den enkelte lufthavn fra det tidspunkt lufthavnen får fornyet sin godkjenning. Godkjenning finner rutinemessig sted hver femte år.

I høringen ble det stilt spørsmål om det foreliggende statistiske materialet ga tilstrekkelig grunnlag for å innføre de nye kravene til sikkerhetsområder på kortbaneflyplassene. Luftfartstilsynet vil derfor gå gjennom grunnlaget for disse kravene på nytt, med sikte på ny høring og innføring fra 1. januar 2005.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering vil forslagene i høringsutkastet ha betydning for investeringsbehovet eller transportstandarden på mange lufthavner. Konsekvensene vil være størst for kortbaneflyplassene, men det kan ikke ses bort fra virkningene på enkelte av de øvrige lufthavnene. Departementet har derfor bedt Luftfartstilsynet foreta en nærmere utredning av konsekvensene av forslaget til revidert forskrift før forskriften blir iverksatt. Konsekvensutredningen vil gjelde både for kortbaneflyplassene og de øvrige lufthavnene. Departementet har lagt vekt på at konsekvensutredningen ikke skal føre til vesentlige forsinkelser i framdriften av forskriftsarbeidet.

Bedre utnyttelse av europeisk luftrom

Prosjektet «Single European Sky», som gjelder utforming av et felles luftrom over Europa, oppsto som et prosjekt i EU på bakgrunn av økende forsinkelser i lufttrafikken. Formålet med prosjektet er å sikre bedre utnyttelse av luftrommet over Europa. Et felles luftrom forventes å bli innført i 2005.

Det legges opp til å etablere rammebetingelser i EU for organisering og utøvelse av lufttrafikk tjenesten og tilhørende funksjoner, samt prinsipper

og prosedyrer for inndeling og organisering av luftrommet. Videre fastsettes felles spesifikasjoner og krav til teknisk utstyr og systemer som benyttes av lufttrafikk-tjenesten for å sikre harmonisering mellom utstyr og systemer som benyttes i de forskjellige medlemsland. Dessuten skal det utvikles prinsipper og retningslinjer for beregning og fastsettelse av brukeravgiftene. Både sivil og militær lufttrafikk vil bli berørt av de nye regelverkene.

I regi av EU-kommisjonen vil det bli opprettet en sentral komité som skal samordne innføringen av et felles luftrom i Europa.

Utviklingen på dette området vil kunne få stor betydning for Avinors framtidige organisering og utvikling innenfor flysikringsområdet, jf. nærmere omtale under kapittel 5.1.7.

Regelverk om lufthavnavgifter

EU-kommisjonen la i 1997 fram et forslag til direktiv om utforming av lufthavnavgifter. Forslaget ble senere trukket på grunn av motstand fra flere medlemsland. Forslaget innebar blant annet at avgiftene skulle basere seg på kostnadene ved den enkelte lufthavn, og at det i mindre grad skulle være anledning til å overføre midler mellom lufthavnene.

EU-kommisjonen har varslet at det i løpet av 2004 vil kunne bli igangsatt arbeid med et nytt direktivforslag om lufthavnavgifter. Departementet regner med at det på ny vil kunne komme opp forslag som kan begrense muligheten for å overføre midler mellom lufthavnene. Samferdselsdepartementet vil følge utviklingen på dette området nøye, og søke å fremme norske synspunkter om betydningen av å se på lufthavnsystemet som et helhetlig nett med mulighet for krysssubsidiering.

Regelverk om lufthavntjenester

EU-kommisjonen vil i løpet av 2004 sannsynligvis legge fram forslag til revisjon av direktivet om såkalte lufthavntjenester («ground handling»). Det er i dag kun de fire største norske lufthavnene som omfattes av direktivet. De mest sannsynlige endringsforslagene vil blant annet være å legge til rette for større grad av konkurranse, særlig på store lufthavner. Videre vil det bli aktuelt å sette strengere krav til formell utskillelse av lufthavntjenester som en separat økonomisk virksomhet for de flyselskaper og lufthavner som tilbyr slike tjenester. Endringene vil også kunne innebære at flere norske flyplasser blir omfattet av direktivet. Det er per i dag vanskelig å bedømme konsekvensene for Avinors virksomhet.

Regelverk om «tidsluker» på lufthavnene

EU-kommisjonen har varslet at den vil legge fram forslag til revisjon av forordningen om fordeling av tidsluker for flytrafikken (tildelte tidsrom for de enkelte landinger og avganger) på lufthavnene. Det er forventet at et slikt forslag blant annet vil omfatte mekanismer for tildeling av tidsluker på kommersiell basis, for eksempel auksjonering, eller kjøp og salg av tidsluker. Det er betydelig usikkerhet knyttet til et slikt initiativ. Følgelig foreligger det per i dag ikke noe godt grunnlag for å vurdere de økonomiske konsekvensene for Avinor. På grunn av at det i hovedsak er tilstrekkelig kapasitet på norske lufthavner, er det imidlertid grunn til å regne med at konsekvensene blir små.

4 Avinors virksomhet i 2003

4.1 Innledning

Avinor AS ble etablert 1. januar 2003. Selskapet la fram sin første plan for virksomheten (§ 10-plan) 21. mai 2003. Denne planen gjaldt for perioden 2003–2006, med hovedvekt på en beskrivelse av situasjonen i 2003 og framtidige utsikter og strategier. Planen rulleres hvert år. I dette kapitlet gis en oversikt over de viktigste utviklingstrekk og tiltak i 2003.

Da Luftfartsverket ble omdannet til aksjeselskap, ble forvaltningsbedriftens oppgaver og organisering i hovedsak overtatt uendret av Avinor. På dette tidspunktet var virksomheten preget av at driftskostnadene fortsatt økte mer enn inntektene, samt at flere års trafikknedgang med tilhørende inntektssvikt bare så vidt hadde begynt å snu. Denne utviklingen hadde over flere år bidratt til en svekket selvfinansieringsevne av viktige investeringer.

Det ble i 2003 brukt om lag 738 mill. kr på investeringer i konsernet, inklusive tiltak mot terror og sabotasje, hvorav 647 mill. kr på investeringer i morselskapet.

Avinors ledelse og styre la på bakgrunn av den negative økonomiske utviklingen, fram en plan for effektivisering, med siktemål å redusere permanent de årlige driftskostnadene med om lag 400 mill. kr fra og med 2006, sammenlignet med kostnadsnivået i 2002. Prosjektet benevnes «Take-off-05». Arbeid med dette prosjektet har vært sentralt i 2003, og de fleste tiltak i prosjektet ble styrebehandlet 4. desember 2003. Siden tiltakene i hovedsak ble iverksatt 1. mars 2004, redegjøres det nærmere for denne omstillingen i kapittel 5.1.3

Det er redegjort nærmere for den økonomiske utviklingen i selskapet for perioden 2004 – 2006 i kapittel 6.

4.2 Nærmere om aktiviteter i 2003

Det største pågående investeringsprosjektet i Avinor-konsernet er gjennomføringen av tiltakene mot terror og sabotasje, som har et samlet kostnadsanslag på over 800 mill. kr. Avinor har i 2003 investert om lag 160 mill. kr i slike tiltak.

Et annet stort prosjekt er NATCON (Norwegian Air Traffic Control) som har en forventet slutt-kostnad på 368 mill. kr, og hvor det i 2003 ble investert for 62 mill. kr. Prosjektet gjelder innføring av ny, automatisert teknologi i flykontrolltjenesten som vil gi økt sikkerhet og kapasitet, jf. nærmere omtale i kapittel 5.1.1.

På Trondheim lufthavn, Værnes, ble det investert 24 mill. kr i nytt tårn og sikringsbygg. Prosjektet er planlagt ferdigstilt i løpet av 2004 til en forventet total-kostnad på 133 mill. kr. På Haugesund lufthavn, Karmøy, er det blitt foretatt en rullebane-forlengelse på 400 meter til 87 mill. kr, finansiert av et lokalt utbyggingsselskap. Det er inngått en avtale om at Avinor over en periode på 15 år skal tilbakebetale i henhold til de merinntekter som skapes. Det er også investert 21 mill. kr i diverse parkeringsanlegg.

Fra 2002 til 2003 økte luftfartsavgiftene med 3,1 pst. Inkludert økningen i terminalavgiften på grunn av tiltak mot terror og sabotasje, var økningen 7,7 pst.

Tabell 4.1 Regularitet og punktlighet på Avinors lufthavner. 2002 og 2003. Prosent.

	2002		2003	
	Regularitet	Punktlighet	Regularitet	Punktlighet
Oslo lufthavn, Gardermoen	98,6	87,4	98,6	88,9
Øvrige stamrutelufthavner	98,5	88,0	98,4	88,9
Regionale lufthavner	97,9	88,4	97,4	88,3
Totalt	98,4	88,1	98,2	88,7

Avinor har i 2003 gjennomført en undersøkelse av kundetilfredshet. Tilbakemeldingen fra passasjerer og andre brukere var at terminaltjenestene ble vurdert som «noe over middels». De operative tjenestene ble av pilotene vurdert noe mer positivt. Selskapet har iverksatt en rekke forbedringstiltak.

Avinor har kartlagt regularitet og punktlighet for samtlige lufthavner. Regularitet gir uttrykk for om flygingen ble gjennomført og punktlighet gir uttrykk for om den gjennomførte flygingen var i henhold til rutetabellen. Resultatene framgår av tabell 4.1.

Avinor vurderer disse tallene som gode. Oslo lufthavn, Gardermoen, har i perioden 2000–2002 hatt best punktlighet av de europeiske storflyplassene, mens den i 2003 kom på tredje plass.

Sykefraværet i Avinor i 2003 var i gjennomsnitt på 4,9 pst.

4.3 Samferdselsdepartementets kommentarer

Etter Samferdselsdepartementets vurdering har Avinor i 2003 fokusert på igangsetting av nødvendig omstilling for å nå målsettingene som ble lagt ved stiftelsen av selskapet. Departementet finner det riktig at selskapet i en situasjon med for høyt kostnadsnivå og svake trafikkinntekter legger opp til en nøktern investeringsprofil. Investeringene gjelder i hovedsak sikkerhetstiltak, tiltak mot terror og sabotasje, samt andre tiltak innenfor selskapets basisvirksomhet. Departementet legger stor vekt på at disse områdene prioriteres. Departementet mener at det også er positivt at selskapet legger vekt på kartlegging og forbedringstiltak knyttet til kundetilfredshet, samt på oppnåelse av best mulig regularitet og punktlighet i flytrafikken.

Samferdselsdepartementet viser for øvrig til omtale av omstillingsprogrammet under kapittel 5.1.3.

5 Avinors planer for 2004–2006

5.1 Konsernets strategier

I det følgende redegjøres det for Avinors strategier og planer for perioden 2004–2006. Samferdselsdepartementets vurderinger og merknader gis i kapittel 5.2.

Avinors prioriteringer og strategier er rettet mot høy sikkerhet og punktlighet i flytrafikken. Videre arbeider selskapet for å øke det samlede flyrutetilbudet, samt å etablere flere direkte ruter til utlandet fra flere lufthavner i Norge. Selskapet legger også vekt på å utvikle et bedre kommersielt tilbud på lufthavnene.

For å kunne møte de utfordringer som det er redegjort for i kapittel 3, vil Avinor prioritere følgende hovedområder:

5.1.1 Sikkerhetsstrategier

For at antallet alvorlige hendelser og ulykker ikke skal øke når trafikken øker, må sikkerhetsnivået kontinuerlig forbedres. Videreutvikling av sikkerhetsledelsessystemet og innføring av systemet i hele virksomheten vil være viktig i 2004.

Andre viktige sikkerhetssatsinger i perioden 2004–2006 er:

Utskifting av flykontrollsystemet (NATCON)

Utstyret som benyttes av lufttrafikkjenesten ved kontrollsentralene i Bodø, Stavanger og Trondheim, samt ved Bergen lufthavn, Fleslands innflygingskontroll, ble utviklet tidlig på 1970-tallet. Det er etablert et prosjekt som omfatter utskifting og oppgradering av flykontrollsystemene i kontrollsentralene, innflygingskontrollene og en rekke kontrolltårn. Prosjektet benevnes NATCON (Norwegian Air Traffic Control). På grunn av Avinors styres beslutning om å redusere antall kontrollsentraler fra fire til to, pågår en gjennomgang av NATCON-prosjektet som vil kunne få betydning for framdriften.

Helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel

Avinor vil delta i arbeidet med å nå de mål om forbedring av helikoptersikkerheten som er fremmet i tilråkningene fra offentlig utvalg (NOU 2001: 21

og NOU 2002: 17). Det er utarbeidet en egen handlingsplan som omfatter de tiltak der Avinor har, eller tar et direkte ansvar for oppfølging. Et av de viktigste satsingsområdene er innføring av kontrollert luftrom i Nordsjøen og på Haltenbanken.

Innflygingssystemer til de regionale lufthavnene

En analyse av flysikkerheten som Luftfartsverket foretok i 2000, viser at etablering av glidebaner ved innflyging til regionale lufthavner, er det enkelttiltak som gir best sikkerhetsmessig forbedring. På denne bakgrunn har Avinor i samarbeid med Luftfartstilsynet, Widerøe's Flyveselskap ASA og produsenter av tekniske løsninger etablert et prosjekt for å innføre innflygingssystemer ved regionale lufthavner, basert på satellitteknologi (SCAT I). Det pågår for tiden en kvalitetssikring av prosjektet, og en endelig beslutning om videreføring vil bli tatt i løpet av 2004.

Europeisk tiltaksplan for forebygging av luftfartsulykker

Blant annet på bakgrunn av flere store flyulykker i Europa i den siste tiden, har Eurocontrol tatt initiativ til å undersøke hvordan slike ulykker kan forebygges i framtiden. Dette er særlig viktig i lys av at flytrafikken i Europa ventes å øke. En tiltaksplan ble vedtatt av medlemslandene i Eurocontrol høsten 2003. Luftfartsmyndighetene i de respektive medlemsland vil få ansvar for oppfølging av planen. Avinor har gjennomført enkelte av tiltakene, og de øvrige er til vurdering.

Prosjekt for estimering av bremseeffekt

I enkelte luftfartsulykker og -hendelser kan årsaken være landing på rullebaner med vanskelige vinterforhold. På denne bakgrunn planlegger Avinor et prosjekt som skal forbedre dagens system med måling og formidling av faktiske forhold på rullebanene. Prosjektet har en varighet på to år før eventuell gjennomføring kan iverksettes. Avinors andel av utviklingskostnadene er beregnet til om lag 10 mill. kr.

Risikobasert sikkerhetsledelse

Avinor har bred kompetanse innen operativt sikkerhetsarbeid. Selskapet mener imidlertid at det fortsatt er grunnlag for forbedringer innenfor risikobasert sikkerhetsledelse. Avinor ønsker å samarbeide med andre virksomheter på dette feltet for å få erfaringer. Avinor vurderer slikt samarbeid med andre virksomheter som et strategisk virkemiddel for de øvrige satsingsområdene innenfor sikkerhet.

5.1.2 Økonomiske strategier

Avinors åpningsbalanse legger til grunn ca. 2,1 pst. årlig vekst i trafikkinntektene. Selskapet vurderer denne veksten som realistisk sett i et lengre perspektiv. Det er samtidig lagt til grunn en årlig realvekst i driftskostnadene på 2,0 pst. Erfaringstall viser kostnadsvekst på 4 – 6 pst. per år. Avinor har derfor igangsatt programmet «Take-off-05», for å redusere selskapets årlige driftskostnader permanent med om lag 400 mill. kr fra og med 2006 sammenlignet med kostnadsnivået i 2002. Dette omtales nærmere i kapittel 5.1.3.

Innføringen av en ny sikkerhetsavgift fra 1. juni 2004 knyttet til tiltak mot terror og sabotasje, fører til at gjennomsnittlig avgiftsnivå over året øker med om lag 7 pst. De andre luftfartsavgiftene er i utgangspunktet tilnærmet uendret fra 2003 til 2004.

Investeringer og låneopptak

Stortingsproposisjonen om etableringen av Avinor AS legger til grunn et investeringsnivå i Avinor på ca. 700 mill. kr pr. år, herav 125 mill. kr på regionalnettet. I dette anslaget var det ikke regnet med investeringer i Oslo Lufthavn AS eller tiltak mot terror og sabotasje. I 2004 er det for hele konsernet budsjettet med om lag 800 mill. kr til investerin-

ger, inkl. tiltak mot terror og sabotasje. Uten disse beredskapstiltakene utgjør budsjetterte investeringer for konsernet om lag 250 mill. kr i 2004. Avinor opplyser at budsjettet for investeringer og vedlikeholdsbehov etc. ble utarbeidet før den nylig gjennomførte omorganiseringen, og vil derfor kunne bli revidert.

Avinor mener at det årlige investeringsnivået i framtiden bør ligge på 700–800 mill. kr, ekskl. tiltak knyttet til terror og sabotasje og eventuelt andre nye myndighetskrav. I Luftfartsverkets utredning om omdanning av virksomheten til aksjeselskap, ble det dessuten påvist et vedlikeholdsetterslep i regionalnettet på 220 mill. kr, som det ble forutsatt tatt igjen over fire år.

De største investeringsprosjektene på stamru-teplassene som planlegges i 2004 framgår av tabell 5.1. Investeringene i myndighetspålagte tiltak mot terror og sabotasje i 2004 er anslått til om lag 200 mill. kr på stamlufthavnene og om lag 350 mill. kr på regionalflughavnene. Investeringsnivået ved Oslo lufthavn, Gardermoen, blir i 2004 på om lag 150 mill. kr, inkl. 50 mill. kr til beredskapstiltak mot terror og sabotasje.

På regionalnettet legger Avinor opp til å gjennomføre investeringer utenom tiltak mot terror og sabotasje for om lag 93 mill. kr. Selskapet viser til at investeringsbehovet er stort, men at det i perioden 2003–2004 i hovedsak kun er funnet rom for sikkerhetsrelaterte investeringer. Blant de viktigste tiltakene er forbedring av lysanlegg på en lang rekke lufthavner og reasfalteringer på enkelte lufthavner.

Avinor legger i første omgang opp til et investeringsnivå som hovedsakelig egenfinansieres. Investeringene i tiltak mot terror og sabotasje mot luftfarten vil imidlertid kunne skape behov for å ta opp lån.

Avinor opplyser at det primært som ledd i utviklingen av kommersielle tjenester, kan være aktuelt å etablere selskaper i egen regi eller sammen med andre som vil kreve opptak av lån. Det er videre

Tabell 5.1 Investeringer i 2004. Mill. kr.

Prosjekt	Investering i 2004	Kostnadsramme	Ferdig år
Tiltak mot terror og sabotasje	550	812	2004
NATCON-prosjektet	62	368	2005
Tårn/sikringsbygg Værnes	20	140	2004
Nytt terminalbygg Kirkenes	29	178	2006
Offshore radar	20	72	2005
Terminalombygging Sola – fase 1	23	160	2006

aktuelt å ta opp lån i regi av eksisterende datter- eller datterdatterselskap.

Egenkapitalen i Oslo Lufthavn AS

Avinor mener at den bokførte egenkapitalen på 415 mill. kr i Oslo Lufthavn AS er svak. Den utgjør ca. fire prosent av totalkapitalen. Avinor har imidlertid gitt et ansvarlig lån til Oslo Lufthavn AS på om lag 2,6 milliarder kr som betjenes under ordinære forretningsmessige vilkår. Betingelsene for det ansvarlige lånet er slik at det bør kunne ses i sammenheng med egenkapitalen i Oslo Lufthavn AS. Selskapet må derfor anses som bedriftsøkonomisk solid. Oslo Lufthavn AS har videre et statslån på om lag 7,39 milliarder kr. I samråd med revisor er Avinor kommet til at det ansvarlige lånet på 2,6 milliarder kr gir Oslo Lufthavn AS tilstrekkelige finansielle reserver og at dagens finansiering oppfyller aksjelovens krav til egenkapitaldekning.

5.1.3 Program for kostnadsreduksjon – «Take-off-05»

Avinors styre har vedtatt et resultatforbedringsprogram som har som mål en permanent reduksjon i de årlige driftskostnadene på 400 mill. kr fra og med 2006 sammenlignet med kostnadene i 2002. Reduksjonen utgjør ca. 17 pst. av kostnadsnivået i 2002. Avinor benevner programmet «Take-off-05». I det følgende omtales dette som «omstillingsprogrammet».

Premissene for omstillingen er, ifølge Avinor, at flysikkerheten minimum skal opprettholdes på dagens nivå, at det ikke betinges endringer i lufthavnsstrukturen og at omstillingen ikke skal få negative konsekvenser for kundene.

Omstillingsprosessen har pågått i om lag et år. I den første fasen, fram til sommeren 2003, ble det gjennomført analyser og tiltak ble identifisert. I den andre fasen, fram til desember 2003, ble konsekvensene av tiltakene for økonomi, sikkerhet, helse, arbeidsmiljø og kunder vurdert. Omstillingsprogrammet er nå inne i en gjennomføringsfase som vil strekke seg fram til 2006 for de fleste operative endringene. Gjennomføringen av enkelte tiltak innenfor flysikringstjenesten vil kunne strekke seg ennå lengre ut i tid. Ny styringsmodell og ny organisasjon trådte i kraft 1. mars 2004. Per i dag er gjennomføringen av de operative tiltakene i gang.

Tiltakene innebærer i hovedsak:

- *Nye bemanningsløsninger:* Et eksempel er overgang fra faste vaktlag til individuell turnus for bakketjenesten.

- *Ny organisering av arbeidsprosesser:* Eksempel på dette er etablering av en intern enhet for feljestjenester for hele konsernet som blant annet omfatter lønn, regnskap og IKT.
- *Bruk av ny teknologi:* Avinor vil i større utstrekning ta i bruk automatiserte tjenester i tårnene for å effektivisere enkelte oppgaver, for eksempel automatisk værobservasjonssystem. Avinor vil i tillegg innføre et nytt system for forvaltning, drift og vedlikehold av selskapets materiell.
- *Ny og mer effektiv organisasjonsstruktur med klare roller og ansvar:* Ny organisasjonsmodell vil gi tydeligere ansvarsfordeling og klarere ordrelinjer. Styringsmodellen gjør for eksempel lufthavnsjefen totalansvarlig for lufthavnen, med flysikringsdivisjonen som intern leverandør av flysikringstjenester.
- *Effektivisering generelt:* Eksempler på dette vil være innkjøp og utarbeidelse av rammeavtaler for innkjøp på tvers av hele konsernet, samt forenkling av oppgaver.

Omstillingen innebærer blant annet en overgang fra en inndeling i fem regioner til en organisasjon med fire divisjoner for henholdsvis flysikring, store lufthavner, mellomstore lufthavner og regionale lufthavner. Hovedkontoret vil bli redusert fra om lag 370 årsverk til om lag 150 årsverk. Lufthavnsjefene vil ikke ha noen mellomledd mellom seg og divisjonsdirektøren i hovedkontoret. For flysikringsområdet innebærer omstillingen blant annet en reduksjon fra fire til to kontrollsentraler. Avinors styre har besluttet at kontrollsentral nord skal legges til Bodø. Denne skal etter planen være i drift fra høsten 2004. Valg av kontrollsentral sør vil bli gjort av Avinors styre høsten 2004.

Da størstedelen av kostnadene i Avinor er lønns- og personalkostnader, kommer over 75 pst. av besparelsen fra reduksjon i antall ansatte. Den totale reduksjonen i antall årsverk kan bli på ca. 700. Dette utgjør ca. 25 pst. av antall årsverk i 2002. Reduksjonen berører stort sett alle avdelinger og stillingskategorier. Største relative andel er i administrasjon og ledelse, og utgjør vel 30 pst. Tilsvarende tall for flysikring og lufthavn er ca. 20 pst. Den største nedbemanningen skjer i løpet av 2004 med om lag 450 årsverk. Størst reduksjon blir det ved hovedkontoret i Oslo, ved Oslo lufthavn, Gardermoen, og i de øvrige større byene. Av de nevnte 450 årsverkene er ca. 130 årsverk innenfor administrasjon og stab, særlig på hovedkontoret i Oslo. Ca. 20 årsverk frigjøres i forbindelse med effektivisering av administrative fellesoppgaver og ca. 150 årsverk blir tatt ut på flyplassene i forbindelse med

effektivisering av driften. Innenfor flysikringstjenestene reduseres antall årsverk med ca. 150. Totalt sett er det anslått at ca. en tredel av de overtallige vil gå ut på ventelønn, mens resten vil velge de frivillige virkemiddelpakkene.

Avinor opplyser at de hjelper aktivt de overtallige til å finne nytt arbeid utenfor selskapet. Avinor arbeider også med å tilrettelegge for at overtallige kan få muligheter knyttet til det omfattende arbeidet med sikkerhetskontroller på lufthavnene.

Totalt identifisert investeringsbehov direkte knyttet til omstillingsprogrammet er på ca. 195 mill. kr. De største postene gjelder nye brannøvingfelt, maskiner og automatisering av oppgaver innenfor flysikringsområdet. Øvrige omstillingskostnader (engangskostnader) på om lag 700 mill. kr gjelder hovedsaklig nedbemanningstiltak. Av omstillingskostnadene, utgjør ventelønnskostnadene 475 mill. kr. Det er gjort avsetninger for omstillingskostnadene i regnskapet for 2003.

De ansatte i Avinor som ble med over i selskapet da det ble opprettet, er som en overgangsordning fram til 1.1.2006 omfattet av tjenestemannslovens § 13 nr. 2–6 om fortrinnsrett til statlige stillinger og ventelønnsrettigheter. Andre omstillingskostnader gjelder karriererådgivning, jobbstimulerende tiltak, flytte- og opplæringskostnader o.l. Ansatte i Oslo Lufthavn AS har ikke rett på ventelønn, men gjennom selskapets medlemskap i Statens pensjonskasse har de ansatte rett på en liknende ordning, såkalte vartpenger, som kommer til utbetaling ved oppsigelser når stillinger inndras eller arbeidet bortfaller. Slike kostnader er heller ikke medregnet i kostnadene knyttet til omstillingsprogrammet. Avinor har beregnet at vartpenger vil kunne utgjøre om lag to mill. kr.

Avinor har i forbindelse med ventelønnskostnadene på 475 mill. kr foreslått overfor Samferdselsdepartementet at selskapet tilføres ny egenkapital med tilsvarende beløp. Selskapet viser blant annet til at overtalligheten ikke var tilstrekkelig kartlagt til at det kunne tas hensyn til ventelønnskostnader ved fastsettelsen av åpningsbalansen. Selskapet viser videre til at det i forbindelse med omdanning av annen statlig virksomhet til aksjeselskap, har blitt tatt hensyn til ventelønnsforpliktelser ved kapitalisering av selskapet.

Det Norske Veritas (DNV) har vurdert de ulike foreslåtte effektiviseringstiltakene med hensyn til sikkerhet og helse- og arbeidsmiljø. Konklusjonene er at tiltakene ikke påvirker sikkerheten negativt, og at enkelte tiltak legger til rette for en forbedring. Spesielt gjelder dette ny styringsmodell hvor ansvar blir tydelig definert. DNV understreker at omfanget og kompleksiteten i de fore-

slåtte endringene kan medføre uforutsette konsekvenser i endringsfasen, som Avinor må ha en beredskap for.

Avinor mener at ny styringsmodell vil gi tydeligere ansvarsplassering og klarere ordrelinjer. Samtidig vil strukturen legge til rette for utvikling av en forbedret sikkerhetskultur i Avinor.

Nedbygging av hovedadministrasjonen, avskaffing av regionaladministrasjonene og ansettelse av lokale lufthavnsjefer innebærer en desentralisering av organisasjonen. Lufthavnsjefene vil være lokale ledere på lufthavnen og ha resultatansvar. Styringsmodellen som gjør lufthavnsjefen totalansvarlig for sin lufthavn, med flysikringsdivisjonen som internleverandør, er en utprøvd modell som etter det Avinor opplyser, fungerer bra både på Sandefjord lufthavn, Torp, og mange andre lufthavner i Europa.

Avinor viser til at det har vært lagt stor vekt på å sikre en uavhengig vurdering av de ulike forslagene gjennom engasjementet av DNV. Tiltak som kan ha betydning for flysikkerheten, vil bli underlagt ytterligere analyser før de iverksettes. Gjennomføringen av de operative endringene vil ikke skje før Luftfartstilsynet har behandlet de endringer som krever godkjenning.

Omstillingen inneholder også elementer som har til hensikt å bedre kundetilfredsheten. Avinor opplyser at flyselskapene er positive til de endringer som skjer i selskapet, og at disse viser til at endringene i bransjen krever at alle aktører omstiller seg og leverer mer kostnadseffektive tjenester.

5.1.4 Utvikling av tjenester og prispolitikk

Avinor har igangsatt et arbeid med en ny prispolitikk og inndeling av tjenesteområdene. Viktige hensyn bak et eventuelt nytt system for fastsettelse av priser på de ulike tjenestene, vil være økt effektivitet, og at betaling skjer for henholdsvis basistjenester og frivillige tilleggstjenester. Avgiftene skal være ikke-diskriminerende og følge internasjonale konvensjoner. Selskapet legger til grunn at rammen fortsatt vil bli satt av Samferdselsdepartementet.

Hensikten med ny produkt- og tjenestestruktur, er økt kundetilpasning og at tjenestene totalt sett ikke skal bli dyrere. Samtidig ønskes en fleksibilitet i strukturen som gjør det mulig for kundene å velge kvalitet og service etter ønske og behov.

Framtidig håndtering av underveisavgiften avhenger av konkurransen i europeisk luftrom. Avinor mener at underveisavgiften allerede fra 2004 bør relateres til de faktiske kostnader for tjenesten, og holdes atskilt fra de øvrige avgiftene.

Tabell 5.2 Reisemiddelfordeling for lange reiser (over 300 km) i Norge. Prosent.

	Andel
Bil	43
Buss	5
Tog	8
Fly	42
Ferje	2
Annet	1

Dette fordi underveisavgiften er lagt opp etter internasjonale standarder fastlagt gjennom Euro-control.

Avinor mener at økonomiske insentiver og konkurranse er effektive virkemidler for å få til intern endring og omstilling, og at et nytt finansierings-system er et viktig skritt på veien mot markedstilpasning av tjenestene Avinor leverer.

5.1.5 Markedstiltak og konkurranseforhold

Avinor har konkurranse fra andre transportmidler og fra lufthavner som eies av andre. Videre kan det ventes en viss konkurranse innen flysikringstjenesten.

Reisemiddelfordelingen i Norge for antall lange reiser (over 300 km) framgår av tabell 5.2. Luftfartens markedsandel for lange reiser i Norge er på ca. 42 pst. Dette er høyt sammenlignet med andre land. I Sverige er tilsvarende tall ca. 23 pst. Dersom man kun ser på kollektivtrafikken, går 74 pst. av de lange reisene med fly.

Konkurransen i Oslo-området

Sandefjord lufthavn, Torp, driver i konkurranse med Oslo lufthavn, Gardermoen. Eventuell sivil trafikk på Rygge vil også kunne øke konkurransen. Fra Avinors side vil en styrke konkurranseevnen gjennom tiltak som:

- Kostnadseffektivisering av driften (jf. omstillingsprogrammet)
- Opprettholde høy punktlighet og kapasitet
- Økt servicegrad i terminalbygg
- Større fleksibilitet i prisingssystemet

Oslo lufthavn, Gardermoen – tredje rullebane

Avinor viser til at spørsmålet om det langsiktige arealbehovet for en framtidig tredje rullebane er av overordnet nasjonal interesse, og at det er av stor

betydning at en iverksetter tiltak som sikrer det langsiktige kapasitetsbehovet. På denne måten vil en også trygge lønnsomheten på Oslo lufthavn, Gardermoen, og i det samlede nettet. Avinor viser til at det er viktig at planprosesser og valg av plan-typer legges opp slik at ovennevnte hensyn blir ivaretatt.

5.1.6 Forretningsutvikling av stamrutenettet

Avinor understreker betydningen av å holde lufthavnnettet samlet for å sikre den samlede økonomien i selskapet. Nettet utvikles i et helhetsspektiv og vil være Avinors forretningsmessige satsingsområde, både innenfor basisvirksomheten og den kommersielle virksomheten.

Over en tredel av Avinors inntekter kommer fra de kommersielle tjenestene. Oslo lufthavn, Gardermoen, ligger omtrent på internasjonalt nivå, med lik fordeling mellom trafikk- og kommersielle inntekter. Avinor opplevde en stagnasjon i de kommersielle inntektene i perioden 1999–2002. Dette skyldes blant annet at salget av avgiftsfrie varer gikk betydelig ned. I 2003 har imidlertid de kommersielle inntektene igjen vist en økning.

For å styrke selskapets økonomi arbeider Avinor nå aktivt med å finne andre inntektsmuligheter. Utvikling av eiendoms- og forretningsmuligheter i nærområdene til terminalene pågår. Avinor legger ikke opp til å påta seg driftsansvar for nye produkter, men vil benytte bygninger og eiendom til å skape nye inntektsmuligheter for selskapet alene, eller i samarbeid med andre.

Avinor legger opp til samarbeid med lokale interessenter om utvikling av den enkelte lufthavn. Dette kan for eksempel skje gjennom felles investeringer og forretningsmessig utvikling, slik det blant annet er gjort i forbindelse med baneforlengelsen på Haugesund lufthavn, Karmøy.

5.1.7 Internasjonalisering og konkurranse innen flysikringstjenesten

Det pågår en omfattende internasjonalisering innenfor Avinors tjenester og ansvarsområder, særlig innen flysikringstjenesten. I 2004 vil to prosjekter stå sentralt:

Single European Sky

Det vises til nærmere omtale av Single European Sky-konseptet i kapittel 3.4.

Avinor har vurdert konsekvensene av Single European Sky og startet arbeidet med å forberede selskapet på de store utfordringene i konseptet.

Det forutsettes blant annet at luftrommet deles opp på en mer funksjonell måte, uavhengig av landegrensene. Videre åpnes det for at en godkjent tjenesteyter fra ett land kan få i oppdrag å utføre slik virksomhet i et annet EU-land. Det er imidlertid de berørte medlemslandene som får ansvaret for å utpeke den aktuelle operatøren av slike tjenester.

Nordic Upper Area Control Center (NUAC)

Avinor har sammen med flysikringsorganisasjonene i Sverige, Danmark og Finland utredet mulighetene for en felles kontrollsentral for det øvre luftrommet i de nordiske landene, lokalisert i Malmø. Norge og Finland har imidlertid trukket seg fra prosessen fordi konseptet ikke vil gi bedret økonomi for flysikringsorganisasjonene og flyselskapene i disse landene. Avinor er imidlertid positiv til tankegangen bak NUAC og et endret konsept kan i framtiden gjøre det interessant å delta. Avinor erkjenner videre at NUAC med tiden kan bli en konkurrent til Avinor på dette området, blant annet innenfor rammen av Single European Sky-regelverket.

5.1.8 Nytt konsept for flygelederutdanning

Avinor driver i dag en bedriftsintern utdanning av flygeledere i samarbeid med et universitet i USA. Utdanningens innhold og finansiering bidrar til at flygeleiderne i Norge er avhengige av Avinor som arbeidsgiver. Selskapet påtar seg dermed et særlig stort ansvar for én spesiell yrkesgruppe.

Avinor ønsker å videreutvikle utdanningen slik at flygeleiderne i tillegg til sin fagkompetanse på lufttrafikkontroll får en kompetanse de kan benytte i andre selskap og innenfor flere fagområder enn i dag. Flygelederutdanningen er en fagutdanning på linje med andre spesialiserte utdanninger, og Avinor mener derfor at utdanningen bør vurderes inkludert i universitets- og høyskolesystemet i Norge eller i samarbeid med andre land. Alternative løsninger er til vurdering.

Når det gjelder den ordinære flygelederutdanningen, utredes det en felles løsning for Norge, Sverige, Danmark og eventuelle andre land. Dette vil kunne gi et alternativ som både er kostnadseffektivt og sikrer høy faglig kvalitet.

5.1.9 Forsvarsavtalen

Fordelingen av ansvar og utgifter ved statens flyplasser er regulert ved et avtaleverk som blant annet inkluderer en rammeavtale fra 1999 mellom Forsvarsdepartementet og Samferdselsdeparte-

mentet. Rammeavtalen fastlegger premisser og rammevilkår for opprettelse av samarbeidsavtaler mellom Forsvaret og Avinor, samt for underliggende avtaler mellom regionale enheter av Avinor og Luftforsvarets flystasjoner.

Det er avklart mellom Avinor og Luftforsvaret at den evaluering av dagens avtale som var forutsatt gjennomført i 2003, ikke vil være hensiktsmessig. Dette fordi omstillingene i begge organisasjoner er så vidt omfattende at resultatene av en evaluering sannsynligvis ikke vil være til nytte for neste generasjons avtaler. Avinor har derfor foreslått at dagens avtale videreføres ett år. Forsvaret er enig i dette. Det er også enighet om at begge parter skal diskutere behov for endringer og avklare disse i løpet av første halvår 2004 slik at nye avtaler kan være på plass innen 1. juli 2004. Disse skal deretter legge grunnlag for lokale avtaler som kan være klare til kommende årsskifte.

5.2 Samferdselsdepartementets kommentarer

Avinors styre har et selvstendig ansvar for organisering av selskapets virksomhet og for vurdering av tiltak som er nødvendige for å sikre selskapets konkurranseevne og økonomi, samtidig som hensyn til flysikkerheten og andre overordnede mål ivaretas. Dette gjelder både med hensyn til den interne organiseringen av selskapets virksomhet og utviklingen i tjenestetilbudet overfor flyselskapene og øvrige brukere.

Samferdselsdepartementet legger vekt på at utviklingen av Avinors virksomhet og gjennomføring av omstillingstiltak er forenlig med samfunnsøkonomiske mål om mest mulig effektiv ressursbruk.

Samferdselsdepartementet viser til at styret har satt i gang omfattende prosesser for å redusere selskapets kostnadsnivå og for å utnytte inntektsmulighetene. Denne omstillingen er svært krevende for selskapet og selskapets ansatte, og departementet er kjent med at de ansattes organisasjoner har gitt uttrykk for uro knyttet til blant annet tempoet i gjennomføringen av tiltak. Departementet forutsetter at selskapets ledelse samarbeider med de ansattes organisasjoner i arbeidet med utforming og gjennomføring av omstillingstiltak.

Departementet er opptatt av at Avinor gjennomfører nødvendig omstilling for å nå målene som ble lagt til grunn ved etableringen av selskapet. Samtidig er det av avgjørende betydning at overordnede krav til blant annet flysikkerhet og beredskap mot terror og sabotasje innfris. Departementet er sær-

lig opptatt av at Avinors styre vurderer nøye eventuelle konsekvenser for flysikkerheten av omorganiseringen av flysikringstjenesten. Departementet har merket seg at Avinors styre forutsetter at sikkerheten minimum opprettholdes gjennom den pågående omstillingen.

Departementet legger videre til grunn at omstillingene skal ta vare på eller styrke regulariteten og punktligheten i flytrafikken. Departementet har merket seg at Avinor har benyttet ekstern ekspertise til å vurdere konsekvenser for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. Videre understreker departementet at tiltak som krever godkjenning av Luftfartstilsynet, ikke vil bli iverksatt før Luftfartstilsynet har gitt slike godkjenninger.

Avinor har foreslått egenkapitaltilførsel på 475 mill. kr på grunn av forventede ventelønnskostnader. Selskapet dekker eventuelle ventelønnskostnader gjennom refusjonsplikt overfor Aetat som administrerer ordningen, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003). Departementet viser til redegjørelsen for Avinors økonomiske situasjon og utsikter i kapittel 6 og mener på den bakgrunn at det ikke er nødvendig å tilføre selskapet ny egenkapital. I neste Eiermelding vil ventelønnskostnader være en av flere faktorer som vil inngå i en vurdering av Avinors økonomiske stilling.

Departementet mener at det er viktig at Avinor i størst mulig grad vurderer bruk av ansatte som defineres som overtallige, i forbindelse med nye oppgaver som må løses, for eksempel innenfor sikkerhetskontrollen på flyplassene.

Samferdselsdepartementet har vurdert de enkelte elementene i omstillingen, og kommet til at tiltakene ligger innenfor styrets ansvarsområde. Samferdselsdepartementet legger til grunn at Stortinget gjennom denne stortingsmeldingen er orientert om hovedtrekkene i omstillingsplanene. Departementet vil følge nøye den pågående omstillingen og særlig selskapets oppfølging av krav til flysikkerhet og beredskap mot terror og sabotasje.

Samferdselsdepartementet har merket seg selskapets overordnede strategier for framtidig utvikling.

Tiltak knyttet til flysikkerheten er prioritert høyt. Dette er i tråd med departementets prioriteringer for alle transportslagene. Når det gjelder de økonomiske strategiene, har departementet merket seg at selskapets svekkede økonomi særlig har innvirkning på investeringsnivået. Sikkerhetsrelaterte investeringer prioriteres høyt. Departementet er opptatt av at selskapets økonomi også må gi rom for nødvendige investeringer i regionalnettet. Etter Samferdselsdepartementets vurdering ser det ut til å være et godt samsvar mellom de utfor-

dringene selskapet står overfor og de overordnede strategier og planer selskapet har for de kommende årene. Departementet legger vekt på at basisvirksomheten, det vil si flysikrings- og luft-havntjenestene, blir prioritert.

Når det gjelder Avinors forslag til ny prisfastsettelse for sine tjenester, vises det til kapittel 2.3, der det gjøres nærmere rede for framtidig fastsetting av Avinors takster.

Når det gjelder Avinors strategi overfor konkurransesituasjonen i Oslo-området, vises det til nærmere omtale i kapittel 3.2 om blant annet konsesjonssøknaden for å drive sivil lufthavn på Rygge. Det vises også til omtale i kapittel 2.3 om behovet for en viss regulering av takstene på Oslo lufthavn, Gardermoen, for å unngå at Avinor utnytter sin markedsstilling overfor konkurrerende ikke-statlige lufthavner i det sentrale Østlandsområdet.

Avinor viser i sin strategiredegjørelse til at planprosesser knyttet til Gardermoen må ivareta behovet for framtidig kapasitet. Departementet finner det naturlig at Oslo Lufthavn AS vurderer behovet for framtidig kapasitet og konsekvenser av alternative tiltak, herunder eventuelt avlastende rullebanel kapasitet, uten at det nå tas stilling til realisering av et slikt prosjekt.

Samferdselsdepartementet stiller seg positivt til Avinors samarbeid med danske og svenske institusjoner og myndigheter med sikte på å etablere en felles nordisk utdannelsesinstitusjon for lufttrafikk-tjenesten hvor Avinor er medeier. Det skandinaviske utdanningssamarbeidet innen lufttrafikk-tjenesten forutsettes også å omfatte nødvendig utviklings- og tilretteleggingsarbeid på fagområdet som i stigende grad vil gjøre seg gjeldende innenfor et harmonisert flygekontrollsystem i Europa. Opptak og ansettelsesforhold for flygelederaspiranter, og praktisk trening på enhetene, vil inntil videre foregå uendret.

Departementet har merket seg at Avinor prioriterer arbeidet med oppfølgingen av tiltakene som foreslås av utvalgene som har vurdert helikopter-sikkerheten i Nordsjøen. Departementet støtter målet om at sannsynligheten for å omkomme ved helikoptertransport på kontinentalsokkelen minst skal halveres i neste tiårsperiode, sammenlignet med perioden 1990–2000. Det er viktig at tiltakene i omstillingsprogrammet ikke svekker mulighetene for å nå dette målet.

Det er ventet at Norge vil bli bundet opp av Single European Sky-regelverket gjennom rammeverket i EØS-avtalen, eventuelt gjennom en bilateral avtale med EU. Det skal opprettes en sentral komité i regi av EU-kommisjonen som skal koordi-

ner innføringen av programmet og videreutvikle det tekniske regelverket. Norge vil trolig kun få observatørstatus i komiteen, og det vil således være en utfordring å sikre tilstrekkelig innflytelse. Dette er noe som for tiden er til vurdering mellom berørte norske instanser.

Samferdselsdepartementet har opplyst overfor Avinor at man er innforstått med at Avinor og Forsvaret arbeider med utvikling av nytt avtaleverk for oppgave- og kostnadsansvar ved lufthavnene. Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet vil om nødvendig vurdere behovet for endringer i rammeavtalen mellom de to departementene.

I forbindelse med omstillingsprogrammet har Avinor vurdert kostnadsansvaret for enkelte tjenester. Selskapet foreslår blant annet at helseforetakene finansierer kostnadene ved å holde enkelte flyplasser åpne ut over det behov som følger av rutemessig trafikk på grunn av beredskap for ambulansefly. Avinor mener at dette påfører selskapet årlige kostnader på om lag 60 mill. kr. Samferdselsdepartementet viser til at det ved etableringen av selskapet var forutsatt at samtlige oppgaver som lå i Luftfartsverket, skulle overføres til aksjeselskapet. Åpningsbalansen ble fastsatt ut fra disse forutsetningene. Departementet mener derfor at selskapet er gitt økonomiske rammevilkår til å kunne utføre disse oppgavene uten ytterligere finansiering. Kostnader knyttet til slike åpningstider i regionallufthavnsnett medregnes i kostnads-

grunnlaget for fastsettelse av statlig kjøp. For om mulig å kunne redusere kostnadene for Avinor knyttet til åpningstider begrunnet med ambulansberedskap, vil Samferdselsdepartementet og Helsedepartementet vurdere om åpningstidene ved enkelte lufthavner eventuelt kan reduseres, uten at dette får uakseptable konsekvenser for ambulansberedskapen.

Det vil også kunne være aktuelt å vurdere kostnadsansvaret for andre tjenester som Avinor stiller til disposisjon, der brukerne per i dag ikke betaler for tjenestene.

Regjeringen har som mål å gjøre transport mer tilgjengelig for alle. Gjennom strategien universell utforming presiseres og tydeliggjøres at personer med nedsatt funksjonsevne i størst mulig grad skal kunne betjenes av det vanlige transportsystemet, jf. nærmere omtale i Nasjonal transportplan 2006–2015, kapittel 6.3. Ved utbyggingstiltak forholder Avinor seg til generelle bestemmelser i plan- og bygningsloven og arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter og henvisninger. Dette innebærer at alle forslag til tiltak blir sendt på høring blant annet til Norges handikapforbund i planprosessen. Avinor har gjennomført en kartlegging av tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne på sine terminalbygg i samråd med lokale representanter for brukerorganisasjonene. Avinor vil utarbeide en tiltaksplan for å tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne i terminalbygg.

6 Økonomi

6.1 Økonomisk utvikling 2003

Økonomiske hovedtall for Avinor-konsernet i 2003 framgår av tabell 6.1.

Andre driftsinntekter består i hovedsak av kommersielle inntekter fra forretningsdrift på lufthavnene. Andre driftskostnader består i hovedsak av diverse husleie, drift og vedlikehold av bygninger og driftsmateriell, innleie av vaktjenester m.m., konsulenttjenester og meteorologiske tjenester.

Driftsresultatet etter avskrivninger er på 354 mill. kr. Medregnet finanskostnader, som i hovedsak er renter på Oslo Lufthavns statslån, og kostna-

der i forbindelse med omstillingsprogrammet, er underskuddet på 740 mill. kr.

Morselskapet (det vil si ekskl. Oslo Lufthavn AS og andre datterselskaper) sitt resultat før skatt for 2003 er anslått til minus ca. 374 mill. kr. Dette inkluderer restruktureringskostnader.

Figur 6.1 neste side viser den økonomiske utviklingen for Luftfartsverket/Avinor-konsernet fra 1994 til 2003. Tallene for 2003 er ekskl. restruktureringskostnader:

- Trafikkinntektene økte til 1999. Deretter gikk de ned i perioden fram til 2002, mens det for 2003 er registrert en økning.
- De kommersielle inntektene økte kraftig fram til 1999, for deretter å stagnere. Også her er det en bedring i 2003.
- Konsernets driftsresultat ble betraktelig redusert fra 1997 til 2002, men viser en bedring i 2003.

Tabell 6.1 Resultatregnskap for Avinor-konsernet. 2003. Mill. kr.

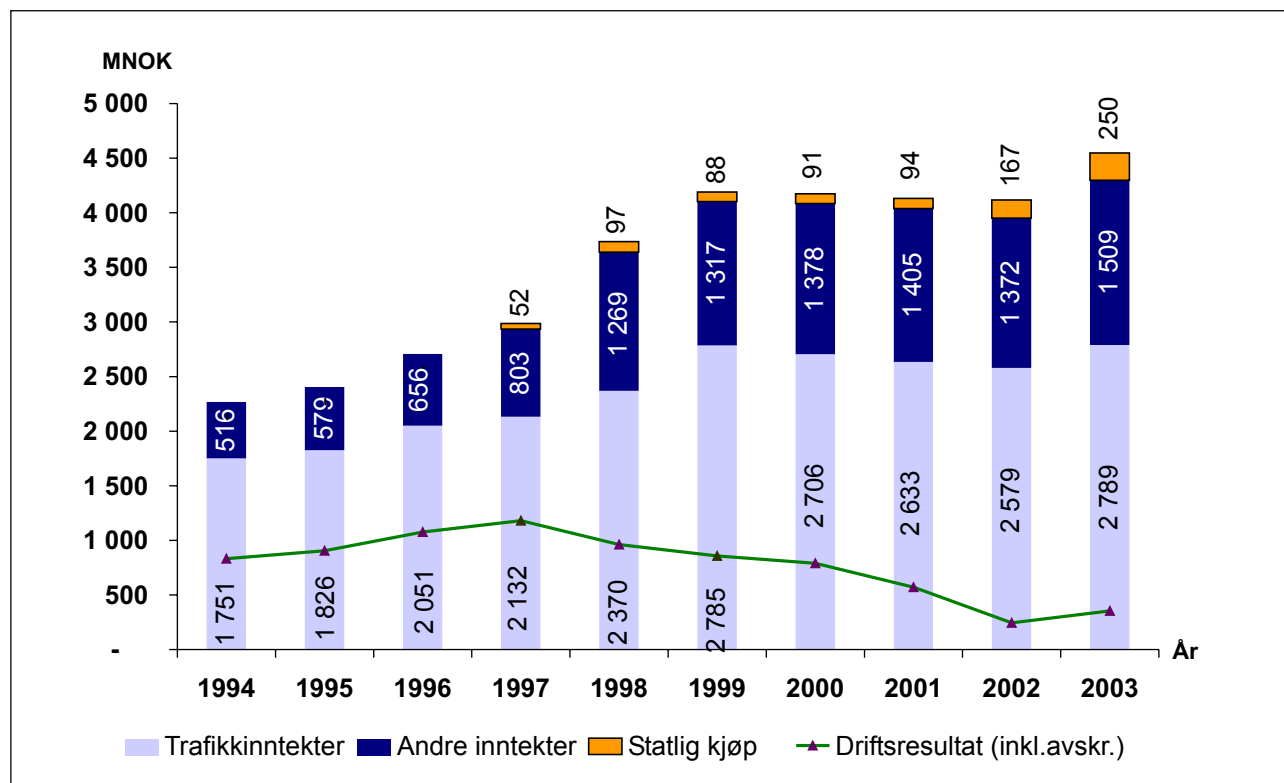
Driftsinntekter	
Trafikkinntekter	2 789
Statlig kjøp	250
Andre driftsinntekter	1 509
<i>Sum driftsinntekter</i>	4 548
Driftskostnader	
Vareforbruk	24
Lønn og andre personalkostnader	1 590
Andre driftskostnader	1 263
<i>Sum driftskostnader</i>	2 877
<i>Driftsresultat</i>	1 671
Ordinære avskrivninger	-1 318
<i>Driftsresultat etter avskrivninger</i>	354
Finansinntekter og -kostnader	
Finansinntekter	111
Finanskostnader	-505
Netto finansposter	-394
<i>Resultat før ekstraord. poster og skatt</i>	-41
Restruktureringskostnader	-699
<i>Resultat før skatt</i>	-740

Konsekvensene av utviklingen i perioden fra 1997 til 2002 var at driftsmarginene ble redusert, etter-slepet på vedlikeholdssiden økte og investerings-
evnen ble redusert

Som følge av trafikknedgang de senere årene, er Avinors inntekter for lave i forhold til nåværende kostnadsnivå. Med den nye konkurransesituasjonen i markedet vil Avinors avgifter utgjøre en stadig større relativ andel av flyselskapenes kostnader. Avinor har derfor prioritert kostnadskutt og ikke inntektsvekst gjennom prisøkning for flyselskapene i omstillingsprogrammet. Veksten i Avinors driftskostnader er redusert fra 2002 til 2003.

Som figur 6.1 viser, ble driftsresultatet forbedret i 2003. Dette ventes å vedvare også i 2004, og henger blant annet sammen med forventninger om generell økonomisk vekst, samt utvidelse av flyselskapenes ruteprogrammer. Deler av trafikkveksten er knyttet til nye aktører i markedet, og enkelte av disse har foreløpig en noe usikker økonomi. Andre viktige utfordringer vil være i hvilken grad selskapet klarer å redusere kostnadene i det omfang som omstillingsprogrammet legger opp til fra og med 2006.

Avinor arbeider med oppdatering av prognoser for resultatutvikling m.m. Dette arbeidet vil etter planen avsluttes senere i år. Det foreligger derfor



Figur 6.1 Økonomisk utvikling for Luftfartsverket/Avinor-konsernet 1994–2003.

per i dag ikke noe fullstendig og oppdatert bilde av resultatutviklingen for perioden 2004–2006.

6.2 Andre økonomiske spørsmål

Samtidig som Avinor ble etablert som aksjeselskap 1. januar 2003, ble virksomheten skattepliktig. I åpningsbalansen ble eiendeler og forpliktelser presentert med bruttoverdier for å synliggjøre forpliktelsene som ligger i stamrute- og regionalnettet.

Avinor viser til at noe av hensikten med dette var å få skattemessig fradrag for avskrivninger på driftsmidler på vanlige vilkår. Selskapet opplyser at skattemyndighetene har denne saken til vurdering og at dersom Avinors forståelse ikke godkjennes, vil dette kunne innebære en betydelig økt skatteplikt for konsernet.

Avinor opplyser videre at det er betydelig usikkerhet knyttet til framtidige pensjonskostnader både i morselskapet og Oslo Lufthavn AS. Morselskapet Avinors underdekning er hittil beregnet til 225 mill. kr, og dette beløpet ble tatt hensyn til ved etableringen av selskapet. Avinor gjennomfører løpende vurderinger av nødvendige avsetninger. Oslo Lufthavn AS avsatte 80 mill. kr til pensjonsforpliktelser i 2003.

Det er vedtatt at persontransport skal inn i merverdiavgiftssystemet fra 1. mars 2004 med en sats

på 6 pst. Samtidig får transportselskapene fradrag for inngående merverdiavgift. Foreløpig er ikke transportinfrastrukturvirksomheter som Avinor omfattet av merverdiavgift. Avinor ønsker at disse tjenestene skal bli inkludert i merverdiavgiftsregimet, og har beregnet at dette vil gi en årlig besparelse for konsernet på om lag 200 mill. kr.

6.3 Samferdselsdepartementets kommentarer

Avinors økonomiske resultater i 2003 og utsiktene for perioden 2004–2006 viser at selskapet fortsatt har et betydelig behov for å redusere driftskostnadene og utvikle nye lønnsomme forretningsområder innenfor basisvirksomheten.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at Avinor til enhver tid søker å finne fram til driftsløsninger som er mest mulig kostnadseffektive i forhold til de oppgaver som selskapet skal løse for å sikre de samfunnspålagte oppgavene, særlig innenfor regionallufthavnettet. Etter Samferdselsdepartementets vurdering vil Avinors pågående omstilling bidra til å sikre staten størst mulig verdiskapning over tid, samtidig som hensynet til øvrige målsettinger ved eierskapet ivaretas.

Avinors prognosearbeid for perioden 2004–2006 er ennå ikke avsluttet. Basert på foreliggende

opplysninger, er det departementets oppfatning at morselskapet sannsynligvis vil gå med overskudd i 2004, men på grunn av betydelige finansielle kostnader knyttet til statslånene i Oslo Lufthavn AS, forventes et betydelig underskudd for konsernet samlet sett. Departementet regner med at dette vil være situasjonen også for 2005 og 2006. Det vises til at det i forbindelse med etableringen av selskapet, ble forutsatt at konsernet først i 2008 ville gå med overskudd, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003).

Selskapets kapitalgrunnlag anses som tilfredsstillende per i dag. Krav om store investeringer på lufthavnene, blant annet som følge av revidert forskrift om utforming av flyplasser, kan imidlertid svekke selskapets økonomiske basis. Samferdselsdepartementet viser også til ovennevnte skattesak som foreløpig ikke er avklart. Usikkerheten om framtidige pensjonskostnader innebærer også en økonomisk risiko for selskapet. Samferdselsdepartementet vil nøye vurdere konsekvensene for Avinor av disse sakene, og vil dersom det er nødvendig, komme tilbake til Stortinget med en vurdering av selskapets økonomi.

Planlegging, investeringer i og drift av de statlige flyplassene i Norge samt flysikringstjenester for sivil og militær luftfart er basisvirksomheten til Avinor, og det vil være disse aktivitetene som er knyttet til selskapets samfunnsmessige forpliktelser og som selskapet må konsentrere seg om også på lang sikt.

Regjeringen vil foreta en nærmere vurdering av innføring av merverdiavgift på infrastruktur tjenester, og komme tilbake til Stortinget med saken.

Samferdselsdepartementet viser til at endelige beløp vedrørende egenkapital, samt til overdragelse av eiendeler og arbeidskapital i forbindelse med etableringen av Avinor, ble fastsatt i kgl.res. 20. juni 2003, jf. orientering i St.prp. nr. 1 (2003–2004). Reduksjon i arbeidskapital ble delvis motregnet Luftfartsverkets mellomværende med staten per 31.12.2002. Departementet har senere kommet til at dette opplegget ikke kan følges. Arbeidskapitalen måtte derfor reduseres. Slik reduksjon i egenkapitalen ble fastsatt i kgl.res. 16. april 2004 og vil bli behandlet i generalforsamling våren 2004. Selskapets egenkapital vil etter dette utgjøre ca. 7 281 mill. kr. Saken vil bli omtalt i en samleproposisjon våren 2004.

6.4 Avkastningskrav og utbytte i perioden 2004 – 2006

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) ble det blant annet lagt fram en tentativ åpningsbalanse for Avinor, der avkastningskravet til henholdsvis egenkapitalen og totalkapitalen etter skatt var fastsatt til 10,3 pst. og 7,0 pst.

Avinors resultat før skatt i 2003 viser et underskudd på 740 mill. kr. Store regnskapsmessige avsetninger i samband med omstillingsprogrammet forklarer i stor grad dette underskuddet, jf. nærmere omtale i kapittel 5.1.3. Et svakt resultat for 2003 var forventet, og i tråd med St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) tar ikke staten ut utbytte i 2004 for regnskapsåret 2003. Det negative resultatet innebærer at egenkapitalrentabiliteten har vært negativ i 2003. Egenkapitalen i prosent av konsernets langsiktige rentebærende gjeld og egenkapital utgjør ved årsskiftet 2003/2004 om lag 45 prosent.

Samferdselsdepartementet velger kun et drøyt år etter stiftelsen av Avinor å opprettholde det avkastningskravet som ble lagt til grunn ved etableringen av selskapet og som er gjengitt foran, det vil si avkastningskrav til egenkapitalen etter skatt på 10,3 pst. Departementet ser ikke grunnlag for å endre avkastningskravet i samband med at det generelle rentenivået har sunket relativt mye i den senere tid. Verdien i åpningsbalansen er beregnet på bakgrunn av det avkastningskravet som ble lagt til grunn ved stiftelsen. Et eventuelt lavere fastsatt avkastningskrav vil innebære økte balanseverdier og uendret krav til avkastning i beløp. Departementet legger likevel til grunn at Avinor må kunne se hen til at det generelle rentenivået har falt siden stiftelsen ved vurderinger av lønnsomheten i nye investeringer.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) ble det opplyst at Samferdselsdepartementet ville komme nærmere tilbake til fastsetting av avkastningskrav. Samferdselsdepartementet tar sikte på å foreta en ny verdivurdering av Avinor i samband med neste eiermelding om to år. I den forbindelse vil eierens avkastningskrav bli nærmere vurdert. I denne sammenheng vil Samferdselsdepartementet også vise til at beregningene som lå til grunn for daværende Luftfartsverkets forslag til åpningsbalanse, forutsatte at underskuddet ved de regionale lufthavnene skulle dekkes ved statlig kjøp. Forslaget ble kvalitetssikret av Samferdselsdepartementet og departementet tok utgangspunkt i dette i sitt forslag til åpningsbalanse. I kapittel 2.4 ble det lagt til grunn at underskuddet på regionallufthavnene skal dekkes gjennom statlig kjøp og kryssubsidie-

ring fra stamlufthavnene. Dette vil bli tatt hensyn til ved den nye verdivurderingen om to år.

Prognosene foretatt i samband med etableringen av Avinor som selskap, tilsier ikke at konsernet vil gå med overskudd de nærmeste årene, jf. nærmere redegjørelse for Avinors økonomiske situasjon i kapittel 6. Konsernet Avinor har gjennom Oslo Lufthavn AS rentebærende statslån på 7,6 mrd. kr som skal tilbakebetales. Oslo Lufthavn AS er innrømmet avdragsfrihet på lånene til og med 2006. Når Oslo Lufthavn AS skal begynne å tilbakebetale statslånene vil likviditeten i selskapet svekkes betydelig. Derav svekkes også Oslo Lufthavn AS' evne til å levere utbytte til morselskapet. Siden eventuelt utbytte til staten må tas ut av morselskapet Avinor, vil manglende utbytte fra datterselskapet Oslo Lufthavn AS sterkt påvirke morselskapets økonomi, jf. Oslo Lufthavn AS' økonomiske dominans i Avinor-konsernets økonomi.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til blant annet trafikkutvikling i luftfarten og hvor raskt Avinor klarer å få implementert kostnadsbesparelsene gjennom omstillingsprogrammet. Morselskapets resultat før skatt i 2003 er et underskudd på 374 mill. kr. Som for konsernresultatet, er omstillingskostnadene viktigste årsak til det store underskuddet.

Samferdselsdepartementet legger til grunn en langsiktig og forutsigbar utbyttepolitikk overfor Avinor. Departementet vil for denne meldingsperioden foreslå at utbytte fra Avinor beregnes som statens innlånsrente multiplisert med egenkapitalen, begrenset oppad til 40 pst. av overskuddet etter skatt. Det legges til grunn verdijustert egenkapital (markedsverdi). Det vises til nærmere omtale av utbyttepolitikken i kapittel 2.5.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Samferdselsdepartementet foreslår i hovedsak å videreføre dagens styringsmodell for Avinor. Det forventes derfor ikke at noen av tiltakene i meldingen får økonomiske konsekvenser av betydning, verken for selskapet eller for samfunnet ellers. Det regnes heller ikke med virkninger for statsbudsjettet.

Avinor har foreslått egenkapitaltilførsel på 475 mill. kr i forbindelse med ventelønnsforpliktelsen. Departementet mener at det på bakgrunn av selskapets økonomiske situasjon og utsikter, ikke er nødvendig å tilføre selskapet ny egenkapital. Dette innebærer at de løpende ventelønnskostnadene bæres av selskapet.

Den pågående omstillingen i Avinor forventes å gi mer effektiv drift og lavere kostnader. Omstillin-

gen forventes derfor i framtiden å gi reduserte reisekostnader for næringsliv og privatreisende.

Administrative konsekvenser ved foreslåtte tiltak anses ikke å være av vesentlig betydning. Arbeidet med et forhandlingsbasert kjøp av regionale lufthavntjenester vil kunne medføre noe merarbeid i departementet og i Avinor.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 30. april 2004 om Avinors virksomhet blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Vedtekter for Avinor AS**

(17.06.2003)

§ 1

Selskapets firma er Avinor AS.

§ 2

Selskapets forretningskontor er i Oslo.

§ 3

Selskapet skal eie, drive og utvikle luftfartsanlegg ved å legge til rette for sikker og effektiv luftfart, yte tjenester innen samme område og annen virksomhet som bygger opp under foretakets hovedvirksomhet, herunder kommersiell utvikling av virksomheten og lufthavnområdene. Virksomheten kan drives av selskapet selv, av heleide datterselskaper, eller gjennom andre selskaper det har eierandeler i eller samarbeider med.

Selskapet skal utføre samfunnspålagte oppgaver i henhold til lovgivning, konsesjon m.v., herunder planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og beredskapsoppgaver.

§ 4

Selskapets aksjekapital er NOK 5.400.100.000 fordelt på 540.010 aksjer à NOK 10.000. Selskapets aksjer skal ikke registreres i Verdipapirsentralen.

§ 5

Styret skal etter generalforsamlingens beslutning bestå av fra 7 til 10 medlemmer.

Fem, eventuelt seks, styremedlemmer herunder styrets leder og nestleder, velges av generalforsamlingen. Styremedlemmenes tjenestetid er to år.

§ 6

To, eventuelt tre styremedlemmer med varamedlemmer velges ved direkte valg av og blant de

ansatte etter reglene i aksjeloven om de ansattes representasjon i selskapets styre med tilhørende forskrift. I den utstrekning det er inngått avtale om ikke å ha bedriftsforsamling, jf. aksjeloven § 6–35 annet ledd, skal de ansatte velge ett styremedlem med varamedlem eller to observatører med varamedlemmer i tillegg til den representasjonen som følger av forrige punktum, jf. aksjeloven § 6–4 tredje ledd.

§ 7

Selskapets firma tegnes i fellesskap av styreleder og et styremedlem.

§ 8

Styret tilsetter selskapets daglige leder og fastsetter tilsetningsvilkårene.

§ 9

Ordinær generalforsamling holdes hvert år innen utgangen av juni måned. På den ordinære generalforsamling skal følgende spørsmål behandles og avgjøres:

1. Godkjenning av årsregnskapet og årsberetningen, herunder utdeling av utbytte.
2. Andre saker som etter lov eller vedtekter hører under generalforsamlingen.

§ 10

Styret skal forelegge for samferdselsministeren alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning, herunder saker om hel-/ delprivatisering av basisvirksomhet.

Styret skal hvert år legge frem for samferdselsministeren en plan for virksomheten med datterselskaper, som omfatter følgende forhold:

1. Konsernets hovedvirksomhet de kommende år, herunder større omorganiseringer, videre-

utvikling av eksisterende virksomheter og utvikling av nye.

2. Konsernets økonomiske utvikling, herunder utviklingen i luftfartsavgiftene.
3. Konsernets investeringsnivå, herunder tilpasning av infrastrukturen til statens kjøp av flyrutetjenester.

Styret skal forelegge for samferdselsministeren vesentlige endringer i slike planer som tidligere er forelagt samferdselsministeren.

Samferdselsministeren vurderer selv hvorvidt han/hun ønsker å realitetsbehandle en sak.

§ 11

Langsiktige lån til finansiering av anleggsmidler kan bare tas opp innenfor en ramme som sikrer at

konsernets egenkapital ikke underskrider 40 prosent av summen av konsernets til enhver tid bokførte rentebærende langsiktige lån og egenkapital. Ved inngåelse av langsiktige finansieringsavtaler kan det ikke stilles pant i enkelte eiendeler i Avinor AS, Oslo Lufthavn AS eller andre datterselskaper som inngår i konsernets basisvirksomhet. Konsernets samlede rentebærende langsiktige lån kan ikke overskride 10,5 milliarder kroner.

§ 12

Prinsippene i mållova skal følges så langt råd er, men likevel slik at det ikke utgjør noen ulempe av betydning i forhold til private konkurrenter.

Vedlegg 2**«§ 10 plan» Plan for virksomheten 2004–06****1 Innledning**

Styret i Avinor AS legger med dette frem planen for selskapets samlede virksomhet for perioden 2004–2006 i henhold til vedtektenes § 10. Styret vil gjennom denne planen informere generalforsamlingen om hvilke disposisjoner som planlegges for å sikre Avinors økonomiske resultater og fremtidige utvikling.

Utgangspunktet for omdanningen av forvaltningsbedriften Luftfartsverket til aksjeselskapet Avinor AS er et ønske fra eier om større frihet for selskapet til å ta raskere beslutninger for å tilpasse seg flyselskapenes og passasjerenes ønsker og behov. Omdanningen endret imidlertid ikke Avinors samfunnsmessige rolle og forpliktelser, dvs. flysikringstjeneste og drift av de lufthavner staten til enhver tid ønsker skal være åpne for kommersiell trafikk. Foreliggende § 10 plan viser at selskapsomdanningen bare er et første skritt, og en nødvendig forutsetning på vei mot kundeorientering og markedstilpasning.

Avinor har ansvaret for den samlede flysikringstjeneste i Norge, og eier/driver 46 lufthavner inkl. en heliport. Et så vidt omfattende nett i et land med en så vidt liten befolkning viser hvilken unik betydning luftfarten har i Norge. Det er nødvendig med en god infrastruktur for å sikre næringsliv og bosetting. Lufthavnene fremstår som sentrale for utvikling av lokalmiljøene og regionene omkring. Dette krever konstruktivt samarbeid med lokale krefter om videre utvikling av den enkelte lufthavn. For Avinor er det avgjørende å holde nettet samlet. Selskapets økonomiske utvikling er avhengig av dette. Styret arbeider etter en forretningsmessig strategi for stamrutenettet og en utviklingsstrategi for regionalnettet innen rammen av offentlig kjøp.

Luftfartens største fortrinn er at den tilbyr raske transporter over lange distanser. Dette er spesielt viktig i et land med en så spredt bosetting som Norge, og med en beliggenhet i ytterkanten av Europa. I mange tilfeller er fly det eneste reelle

transportalternativ. Nordmenn reiser således også 50 % mer enn gjennomsnittet i Europa. Jo lenger nord i landet en kommer, desto viktigere blir flyet for bosetting og reiser. De samfunnsøkonomiske ringvirkningene av luftfarten er således store.

Avinors hovedfokus er rettet mot høy sikkerhet og punktlighet i flytrafikken. Videre arbeides det aktivt for å øke det samlede flyrutetilbudet, samt å etablere flere direkteruter til utlandet fra flere lufthavner i Norge. Et bedre kommersielt tilbud på lufthavnene, samt at disse gjøres mer attraktive for passasjerene, er også viktig i denne sammenheng.

Avinors visjon er: *Avinor – ledende innen sikkerhet og punktlighet i europeisk luftfart.*

«Styringspyramiden» nedenfor viser sammenhengen mellom visjon, verdier og mål.

Avinor har i § 10 planen redegjort for satsingsområder for å sikre et godt økonomisk resultat, samt en sikker og punktlig flytrafikk.

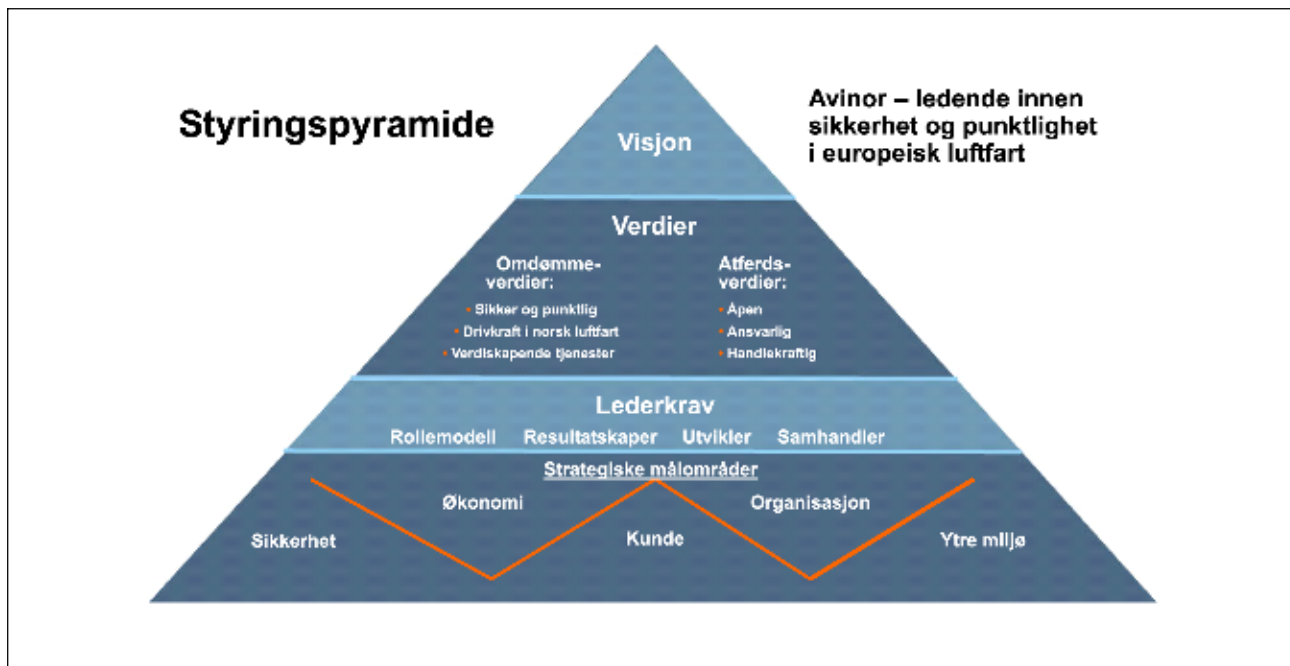
De sentrale omdømmeverdiene er:

- Sikker og punktlig
- Drivkraft i norsk luftfart
- Verdiskapende tjenester

Gjennom et langsiktig og målrettet arbeid har Avinor etablert et relativt positivt omdømme hva gjelder kompetanse, seriøsitet og bidrag til norsk flysikkerhet. Videre er punktligheten på Avinors lufthavner god. Bedriften er nå inne i en betydelig endringsprosess som har til hensikt å effektivisere egen drift og øke kundetilfredsheten. Dette innebærer en kulturell omstilling som medfører store utfordringer for Avinor både internt og eksternt, først og fremst innenfor tre hovedperspektiver:

- *Fra forvaltning til forretning* – kultur, språk og tilnærming
- *Fra myndighet til tjenesteyter* – kunden i fokus
- *Fra regelstyrt til verdibasert tjeneste* – sikre at valgte atferds- og omdømmeverdier er styrende for all virksomhet

Det er et klart mål at omstillingen skal bidra til å bygge opp om Avinors visjon og omdømmeverdier.



Figur 2.1

Avinor må kunne dokumentere fokus på sikkerhet som første prioritet og samtidig vise evne til å tilpasse seg i forhold til hurtige endringer i markedet, med riktige og konkurransedyktige priser på sine tjenester.

Avinors økonomiske utfordringer og selskaps håndtering av disse, påvirker omdømmet i vesentlig grad. Hovedutfordringen er å effektivisere driften og øke kundetilfredsheten, samtidig som områdene sikkerhet, punktlighet og kvalitet ivaretas og styrkes.

2 Sammendrag

Styret i Avinor AS vil fremheve følgende mål og sentrale satsingsområder for selskapets utvikling i perioden 2004 – 2006:

Sikkerhet. Det er et høyt sikkerhetsnivå innen luftfarten. Avinor har som mål å kontinuerlig forbedre flysikkerheten i Norge gjennom risikobasert sikkerhetsledelse. Tiltak med størst sikkerhetsgevinst vil bli prioritert i drift og investeringer. Sentrale satsingsområder i de nærmeste årene er:

- Innføring av system for sikkerhetsledelse i hele organisasjonen
- Nytt flykontrollsystem (NATCON) i hele landet,
- Etablering av kontrollert luftrom i Nordsjøen,
- Utvikling av et satellittbasert innflygingssystem til de regionale lufthavnene

- Nytt konsept for måling og rapportering av baneforhold på vinteren.

Videre blir det gjennomført store investeringer med tilhørende driftskostnader for å oppnå full sikkerhetskontrolltjeneste på alle Avinors lufthavner i tråd med EUs security-forordninger. Disse tiltakene skal primært brukerfinansieres gjennom en egen security-avgift. Etter Avinors oppfatning bør deler av kostnadene på regionalnettet dekkes gjennom ordningen med statlig kjøp.

De store flyulykkene i Europa de senere år (Milano og Überlingen) har forårsaket en større Europeisk tiltaksplan vedrørende flysikkerhet. Avinor følger opp denne i nært samarbeid med Luftfartstilsynet (LT).

Punktlighet og kundetilfredshet. Oslo lufthavn, Gardermoen (OSL) er flere år på rad kåret til Europas mest punktlige storflyplass. Også Avinors øvrige lufthavner har en høy punktlighet. I gjennomsnitt var punktligheten både på OSL og ved de andre stamruteplassene på 88,9 % i 2003. Tallet for regionalplassene er 88,3 %. Avinor har som målsetting at punktligheten skal være minst 85 % om vinteren og 90 % om sommeren, og tallene for 2003 ligger på dette nivået.

Avinor har gjennomført flere kundeundersøkelser i 2003. Tilbakemeldingene viser at tjenestene er relativt tilfredsstillende på de fleste områder, men at det også er klare forbedringsmuligheter.

Økonomisk situasjon. Avinor har en stram økonomisk situasjon, men styret vurderer utsik-

tene som bedre enn ved inngangen til 2003. Dette skyldes primært tiltakene for å styre kostnadsutviklingen i resultatforbedringsprogrammet Take-off-05 (se nedenfor). I tillegg er markedsutsiktene noe mer positive. Når det gjelder de interne forholdene er det grunn til å påpeke at bedriften legger et meget ambisiøst kostnadsreduksjonsprogram til grunn for de økonomiske vurderingene. Videre må det understrekes at den vanskelige økonomien de senere årene har skapt et stort etterslep på investeringssiden og at bedring i bedriftens rammebetingelser er nødvendig.

For å styrke selskapets økonomi arbeider Avinor nå med å utvikle andre inntekstmuligheter enn dagens for å sikre fremtidig drift og utvikling.

De største investeringsprosjekter som planlegges i 2004 er:

- NATCON-prosjektet (nytt flykontrollsystem)
- Tårn/sikringsbygg Værnes
- Nytt terminalbygg Kirkenes
- Offshore radar
- Terminalombygging Sola – fase 1

Andre sentrale investeringsprosjekter er:

- Cat II-instrumentlandingssystem på Sola (bedre presisjonsinnflygingssystem)
- Satellittbasert innflygingssystem til de regionale lufthavnene
- Diverse andre utbyggingstiltak ved regionalplassene

I tillegg kommer omfattende investeringer i myndighetspålagte security-tiltak.

Program for resultatforbedring – Take-off-05. Styret har som mål å redusere bedriftens driftskostnader med minimum 400 mill.kr årlig sammenliknet med basisåret 2002. Dette utgjør ca 17 % av kostnadsbasen. Siktemålet er at dette skal ha helårsvirkning fra 2006. Hovedelementene i programmet er en reduksjon i antall årsverk i bedriften med opp til ca 725, noe som utgjør ca 25 % av antall ansatte i dag. En er nå inne i implementeringsfasen og styret vil understreke de store utfordringene organisasjonen blir stilt overfor gjennom de ulike tiltakene.

Internasjonalisering i flysikringstjenesten.

Det pågår en omfattende internasjonalisering innenfor Avinors ansvarsområder. Dette er særlig aktuelt innen flysikringstjenesten. EU har vedtatt et prosjekt («Single Sky») som vil åpne for tjenesteytelser på tvers av landegrensene og som vil påvirke flysikringstjenesten i Norge. På sikt vil konseptet også kunne tilrettelegge for økt konkurranse.

Avinor har deltatt i et nordisk utredningsarbeid vedrørende en felles kontrollsentral for det øvre luftrom i Norden, men har sammen med Finland, trukket seg fra prosjektet fordi det ikke gir lønnsomhet for Avinor og brukerne i norsk luftrom. En er imidlertid positiv til tankegangen bak NUAC (Nordic Upper Area Control Center) og et endret konsept kan i fremtiden gjøre det interessant å delta. En erkjenner videre at NUAC på sikt kan bli en konkurrent til Avinor.

Et annet eksempel på internasjonaliseringen er arbeidet med å skape en felles skole for flygelederutdanning i Skandinavia. Her pågår et arbeid som forventes avsluttet i nær fremtid. For Avinor er det aktuelt å kombinere dette med videreutdanning innen det norske høyskolesystemet eller i samarbeid med andre land. Offentlig godkjenning av utdanningen er en del av dette arbeidet..

Statlig kjøp – regionale lufthavner. De regionale lufthavnene har avgjørende betydning for bosetting og næringsliv i distriktene. Dette konseptet er unikt i internasjonal sammenheng og er tilpasset landets geografi og bosettingsmønster. Strukturen er historisk betinget og er ikke justert i tråd med annen infrastrukturutvikling, for eksempel vegutbygging. Lufthavnene gjenspeiler de distriktspolitiske satsninger som myndighetene legger opp til. Av disse grunner er det i St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002–2003) forutsatt en ordning med statlig kjøp av tjenester som skal dekke Avinors underskudd ved driften (inklusive avskrivninger av investeringer) ved regionalplassene. I 2004 har Avinor beregnet at behovet for statlig kjøp ligger på 370 mill. kr. Når bevilgningen til statlig kjøp for 2004 er på 264 mill.kr, skaper dette et avvik det er krevende å håndtere. På kort sikt blir dette løst gjennom lavere investeringer og krysssubsidiering fra stamruteplassene, men dette bryter med forutsetningene som lå til grunn for selskapsdannelsen og svekker Avinors økonomi. Konsekvensene vil bli redusert satsing på stamnettet og økt vedlikeholdsetterslep. Dersom statlig kjøp av tjenester ikke bidrar til økonomisk balanse på regionalnettet, vil det fremtvinge en diskusjon om alternativer som Avinor isolert sett ikke ønsker. Feks:

- Nedleggelse/stengning av lufthavner
- Utsettelse av nødvendige investeringer
- Differensiering av tilbudet mellom lufthavnene
- Redusert behov for statlig kjøp gjennom andre tiltak som økte billettpriser eller tilskudd fra andre myndigheter
- Krysssubsidiering fra Avinors øvrige virksomhet

Styret vil understreke behovet for full og langsiktig underskuddsdekning i samsvar med det politiske ønsket om lufthavntilbud, og anser det som uheldig dersom Avinors omdømme blir svekket som resultat av uklarhet i disse prosessene. Avinor vil uansett gjennomføre de myndighetspålagte investeringer som er viktig for sikkerhetsnivået. Størparten av investeringsrammen på ca 100 mill.kr ved de regionale lufthavnene i 2004 gjelder slike tiltak.

Nye myndighetskrav fra LT. Det pågår for tiden et omfattende arbeid med å oppjustere og endre de forskriftene til Luftfartsloven som LT gir overfor lufthavner og flysikringstjenesten. Dette er et viktig arbeid som skaper et mer å jourført og oppdatert regelverk. På mange områder innebærer det også en nødvendig tilpasning til de internasjonale kravene. Styret vil likevel påpeke betydningen av grundige kost/nytte- vurderinger før de endelige forskrifter blir fastlagt. Dette gjelder særlig på de områder der en har nasjonal frihet, og der en vurderer å innføre krav som er strengere enn det internasjonale regelverket. Avinor vil særlig fremheve det pågående arbeidet med ny forskrift for utforming av flyplasser som kan gi meget store økonomiske og eventuelt samfunnsmessige konsekvenser.

Eieransvar og styring. Styret er kjent med at departementet for tiden gjennomfører et utredningsarbeide vedrørende utforming av avgiftssystemet og statlig kjøp av tjenester ved de regionale lufthavnene. Styret vil i denne forbindelse understreke behovet for langsiktige og forutsigbare rammevilkår, som samsvarer med bedriftens ansvar og oppgaver.

Organisasjon. I 2004 gjennomfører Avinor en omfattende organisasjonsendring. Det er en utfordring å få til en vellykket implementering. Videre fremheves den betydelige nedbemanningen, og de sosiale utfordringer dette fører med seg.

Ytre miljø. Avinor har som mål å være en akseptert nabo. Dette fordrer bl.a en bærekraftig forvaltning av lufthavnarealene, samt at flystøyen ikke fører til store plager for lufthavnens naboer.

Andre finansielle rammebetingelser. Det eksisterer, eller er til vurdering, rammebetingelser som har fundamental betydning for Avinors økonomi. Styret har derfor i foreliggende plan redegjort for mulige konsekvenser av områder som: Skatt, pensjonskostnader, utbytte, ventelønn og mulige endringer i merverdiavgiftsregimet. Avinor vil understreke nødvendigheten av at en oppnår ordninger som er i samsvar med forutsetningene bak etableringen av selskapet, som gir den nødvendige langsiktighet og som ikke svekker selskapets

økonomi. I sum vil disse rammebetingelsene ha en helt avgjørende betydning for selskapets evne til å levere tjenester og tilfredsstillende kundene. Styret vil i denne forbindelse spesielt påpeke at:

- Avinor må komme inn under merverdiavgiftsregimet på linje med våre kunder og leverandører.
- Avinor får skattemessig fradrag for avskrivninger på driftsmidler
- Staten dekker de kostnadene ved ventelønn som måtte oppstå som følge av nedbemanning i perioden. Selskapets mål er imidlertid å minimalisere bruken av dette virkemidlet i omstillingen.

Tilsvarende er styret opptatt av at brukere utenfor lufthavnens ordinære åpningstid (f.eks. i forbindelse med ambulansetjenesten), dekker de merkostnader beredskap og ekstra åpningstid medfører.

Styrets hovedprioriteringer i perioden. Styret vil spesielt fremheve følgende satsningsområder i de neste årene:

- Opprettholde og forsterke sikkerhetsnivået gjennom økt kunnskap om alle typer hendelser og iverksetting av tiltak som virker proaktivt. Sikkerhet vil ha meget høy prioritet i investeringer og drift.
- Iverksette offensive tiltak for å utnytte de mulighetene som kan ligge i trafikkvekst, nye ruter og servicetiltak på lufthavnene.
- Kostnadseffektivisere driften gjennom de ulike tiltakene som er vedtatt i programmet Take-off 05.
- Arbeide for langsiktige rammebetingelser som gir selskapet et godt grunnlag for å yte gode tjenester til kunder og passasjerer og som bidrar til å videreutvikle virksomheten til beste for samfunnet.

3 Nåsituasjonen – resultater og utfordringer

Styret har foretatt en gjennomgang av status vedrørende bedriftens økonomiske situasjon og kvaliteten på de ulike tjenestene. Følgende hovedtrekk kan nevnes:

3.1 Sikkerhet

Avinor har sikkerhet som sitt viktigste satsningsområde, og vil bidra aktivt til at tiltak gjennomføres for å fremme flysikkerheten innen sivil luftfart i Norge.

Et av de viktigste virkemidlene vi har for å bedre flysikkerheten er å korrigere identifiserte usikre forhold før de kan utvikle seg til farlige situasjoner. I forbindelse med at Avinor innførte et system for sikkerhetsledelse i flysikringstjenesten, ble rutinene for varsling og rapportering av uønskede hendelser endret. Dette har bidratt til at rapportering av uønskede hendelser har økt betraktelig. Der kun de alvorlige hendelsene tidligere ble rapportert, rapporteres nå også mindre alvorlige hendelser. Dette gjør Avinor i stand til å korrigere usikre forhold på et enda tidligere tidspunkt. Erfaring fra andre bransjer viser at slike systemer øker rapporteringsgraden samtidig som antall uhell reduseres. Til tross for at de rapporterte hendelsene har økt kraftig, betyr ikke dette at sikkerheten er svekket. Dette er snarere et godt underlag for å arbeide proaktivt videre og styrke sikkerhetsnivået.

Den økte rapporteringsgraden bidrar også til at Avinor lettere kan lage statistikk, og analysere trender innen flysikkerheten. En vil da også lettere kunne identifisere hvilke tiltak som bidrar mest til økt sikkerhet. Videre utvikling av dette området vil være et satsingsområde i 2004, og strategier i denne forbindelse gjennomgås i avsnitt 4.1.

I tillegg til de typiske «safety»-relaterte forhold som omtales ovenfor er også «security»-tiltak sentrale for flysikkerheten. Dette reguleres gjennom nasjonale og internasjonale krav og omtales nærmere i avsnitt 5.4.

3.2 Økonomisk utgangspunkt og utfordringer

Avinor ble omdannet til aksjeselskap 01.01.2003. Driften av selskapet er basert på de forutsetninger

som er lagt i St.prp.nr 1 Tillegg nr 2 (2002–2003) «Om omdanning av Luftfartsverket til aksjeselskap ...», samt de vedtekter som ble fastsatt i forbindelse med etableringen. Selskapet er stiftet med en egenkapital på 7391 mill.kr, som er 225 mill. lavere enn det som ble foreslått i proposisjonen. Samferdselsdepartementet (SD) har varslet at egenkapitalen vil bli nedsatt med ytterligere 110 mill.kr i 2004.

Verdsettingen av Avinor-konsernet i åpningsbalansen ble foretatt ved at en beregnet nåverdi av framtidige netto kontantstrømmer. Det ble foretatt vurderinger av de framtidige inntekter, kostnader og investeringer. Det ble gjort en tredelt vurdering; for Avinors stamruteplasser, Avinors regionale lufthavner og OSL. Verdsettingen av de regionale lufthavnene forutsatte at staten skulle dekke de årlige underskudd. Basert på disse nåverdiene, ble verdien av konsernets driftsmidler anslått. Med dette som utgangspunkt, og hensyntatt andre verdier, gjeld og arbeidskapital, ble egenkapitalen fastsatt.

Når kapitalavkastning skal vurderes, gjøres det best ved at verdsettingen gjentas med noen års mellomrom. Utviklingen i egenkapital vil da fremkomme som differansen i egenkapital mellom de to tidspunkt. Etter Avinors vurdering bør tidsperioden være minst 3–5 år. Parallelt med dette vil Avinor-konsernet ved hver regnskapsavslutning framlegge de finansielle nøkkeltall som måler den regnskapsmessige kapitalavkastning.

Styret har i 2003 valgt å legge investeringsnivået lavere enn forutsatt i åpningsbalansen grunnet selskapets økonomiske situasjon. Det ble i 2003 brukt 489 mill.kr på investeringer, inklusive security-tiltak.

Stortinget har bevilget 264 mill.kr til statlig kjøp i 2004. Dette er 100 mill.kr mindre enn det under-

Tabell 2.1

(Tall i mill)	¹⁾ Trafikk inntekter	²⁾ Statlig kjøp	^{3*)} Kommersielle og andre inntekter	⁴⁾ Forpliktelse Stamrute	Sum inntekter	⁵⁾ Sum Driftskostnader	Avskrivninger	^{6*)} Finans- og Ekstraordinære poster	Resultat
Stamrute	1 663,7	0,0	514,0	75,0	2 252,7	-1 840,5	-382,8	47,3	76,6
Regional	121,2	250,0	23,3	0,0	394,6	-312,9	-118,9	5,4	-32,0
OSL	979,1	0,0	954,1	0,0	1 933,2	-787,8	-522,0	-386,9	236,5

1) Trafikkinntekter; samlebetegnelser for start, security, terminal, underveis og helikopteravgifter

2) Statlig kjøp til de regionale flyplassene

3) Andre inntekter knyttet til flyplassdrift, herunder parkering, servering, catering etc.

4) Reversering av forpliktelsen knyttet til stamrutenettet. Dette er av regnskapsmessig karakter og en forutsetning i åpningsbalansen

5) Lønn og personalkostnader og andre driftskostnader. Felleskostnader er fordelt 90/10 mellom stamrute og regionale.

6) Finansielle poster er knyttet til transaksjoner som renter og valuta

* Konserninterne transaksjoner knyttet til rente og festeavgift mellom Avinor og OSL er holdt utenfor.

Tabell 2.2

År	Duty-free salg	Parkering	Div. fast eiendom	Div. kommersielle	Servering/ butikker	Servicetilbud	Reklame	Fly-catering
2002	36 %	21 %	16 %	12 %	8 %	4 %	1 %	2 %
2003	34 %	22 %	16 %	13 %	7 %	4 %	2 %	2 %

skuddet i regionalnettet som Avinor har dokumentert overfor eier.

Avinor-konsernet er totalt gitt en ramme for nye lån på 2,5 mrd.kr. Dette vurderer styret som tilfredsstillende. Foreløpig har selskapet ikke trukket på rammen gjennom nye låneopptak.

Avinors trafikkinntekter er dels bestemt av antall passasjerer og dels av antall flybevegelser. Endringer i trafikken gjør store utslag på inntektsiden (se også avsnitt 3.3). Den historiske markedsutviklingen har vist en sterk vekst over lang tid. Hele bransjen må nå tilpasse seg de raske endringene i markedet som pågår i øyeblikket.

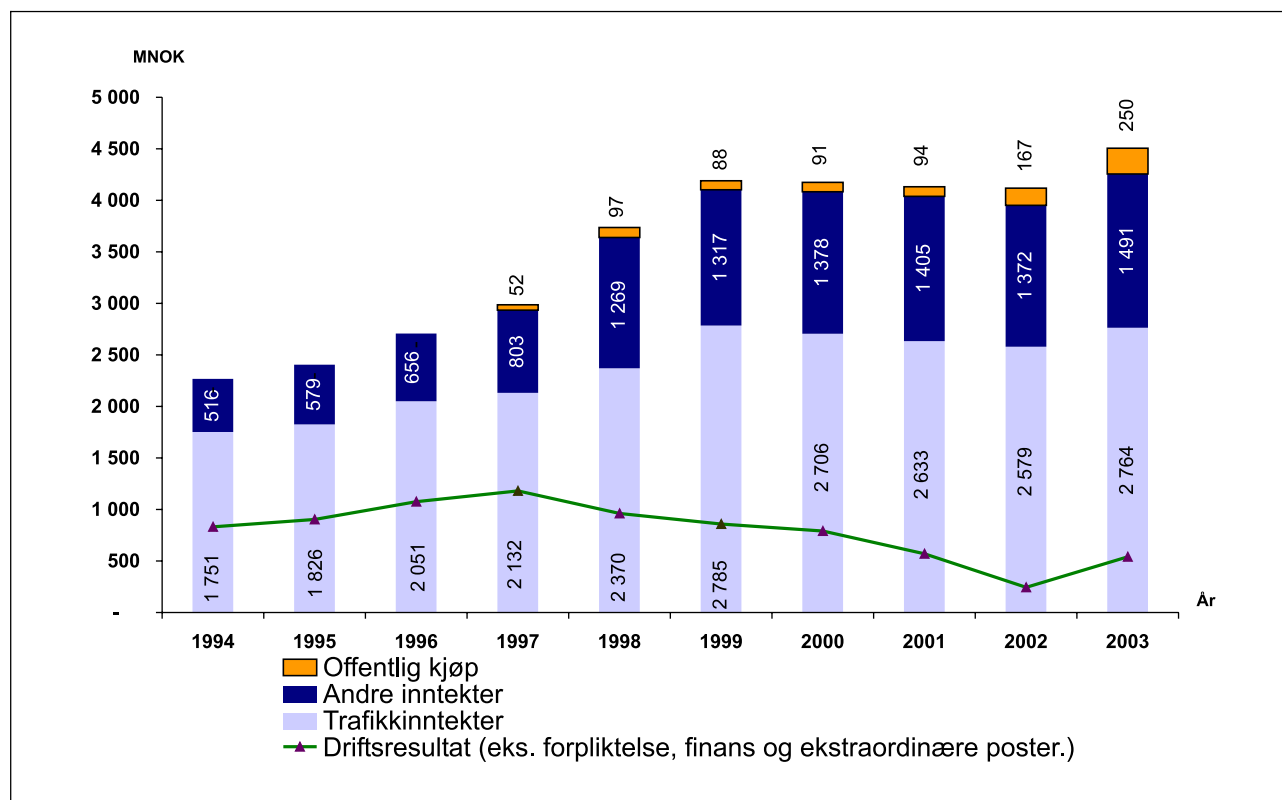
Økonomiske hovedtall i foreløpig regnskap for 2003 fremgår av tabellen nedenfor: Det bemerkes at restruktureringskostnader (ventelønn/sluttpakker), og renter for opprettholdelse av kapitalen er ikke innarbeidet.

Det foreløpige resultat for 2003 er således 281 mill.kr (inkl. finans-, ekstraordinære poster og forpliktelse stamrute, jf. åpningsbalansen).

I 2003 utgjorde de kommersielle inntektene 1,5 mrd.kr, hvorav ca. 2/3 stammer fra OSL. Tabellen viser fordelingen av disse inntektene i 2002 og 2003:

Figuren nedenfor viser den økonomiske utviklingen for Avinor-konsernet fra 1994 til 2003:

- Trafikkinntektene økte til 1999. Deretter gikk de ned i perioden frem til 2002, mens det for 2003 er registrert et nytt oppsving
- De kommersielle inntektene økte kraftig frem til 1999, for deretter å stagnere. Også her er det en klar bedring i 2003
- Konsernets driftsresultat ble betraktelig redusert fra 1997 til 2002, men viser en tydelig bedring i 2003



Figur 2.2

Konsekvensene av utviklingen i perioden fra 1997 til 2002 var at:

- Driftsmarginene ble redusert
- Etterslepet på vedlikeholdssiden økte
- Investeringsnivået ble redusert

Den økonomiske situasjonen for flybransjen (Avinors kunder) er vanskelig. Dette har ført til at Avinors inntekter er for lave i forhold til nåværende kostnadsnivå. Avinor har derfor lagt fokus på kostnadsuttak og ikke inntektsvekst gjennom prisøkning for flyselskapene, og veksten i bedriftens driftskostnader er redusert fra 2002 til 2003. Med den nye konkurransesituasjonen i markedet vil Avinors avgifter utgjøre en stadig større relativ andel av selskapenes kostnader.

Som figuren ovenfor viser, ble den økonomiske situasjon i selskapet forbedret i 2003. Dette ventes å vedvare også i 2004, og skyldes bl.a. forventninger om økonomisk vekst samt flyselskapenes ruteprogrammer. Det er allikevel grunn til å peke på at risikomomenter som krig og terrorhandlinger vil kunne påvirke trafikkutviklingen negativt. Det bør videre understrekes at deler av trafikkveksten er knyttet til nye aktører i markedet, og enkelte av disse har foreløpig en noe usikker økonomi. Andre sentrale utfordringer vil være:

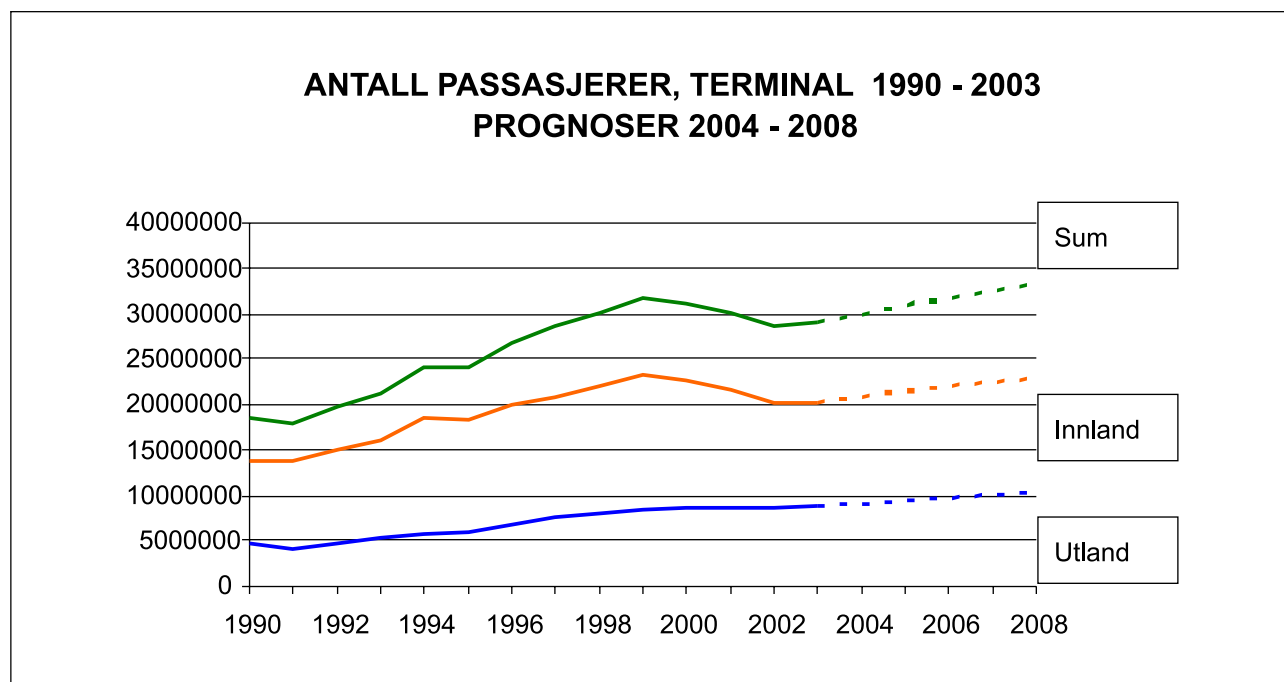
- Hvorvidt bedriften klarer å redusere kostnadene i det omfang som programmet Take-off-05 legger opp til (se avsnitt 4.3)
- Myndighetenes rammevilkår (se avsnitt 5)

Nærmere om luftfartsavgifter (trafikkinntekter)

Avgiftsnivået har de senere år ikke økt ut over konsumprisindeksen, selv om tilbud og servicenivå er bedret. For 2004 er det vedtatt reell nullvekst i eksisterende avgifter. Unntaket er security, som er forutsatt kostrelatert og hovedsakelig passasjerfinansiert. Ordningen med 10 kr innbakt i terminalavgiften til foreløpig dekning av ekstraordinære security-kostnader, som ble etablert i 2003, er forlenget til 2004 i påvente av en egen security-avgift. Denne nye avgiften forventes etablert per 01.05.04 og tillegget i terminalavgiften vil da bortfalle. Trolig vil dette medføre en netto økning i avgiftene på 18–20 kr i 2004. (se for øvrig avsnitt 5.4)

Avinor foreslår at passasjerer på regionalnettet betaler den samme avgiften som på stamrutenettet (beregnet ut fra stamrutenettets kostnader), men at differansen mellom kostnadene ved innføring av security på regionalplassene og inngående security-avgift fra passasjerene inkluderes i den totale kostnadsbasen for regionalnettet som delfinansieres av statlig kjøp. På denne måten unngås kryss-subsidiering mellom stamrute- og regionalnettet.

Det er behov for endring av dagens avgiftssystem. Fra avgifter fastlagt med liten relasjon til faktiske kostnadsutviklingen og tjenesteleveransens omfang – til betaling for nærmere definerte tjenester. Avinor arbeider med forslag til SD vedrørende en ny prisstrategi for kjernevirksomheten (se avsnitt 4.4). Det er dog internasjonale begrensninger knyttet til slike endringer og Avinor vil sikre at



Figur 2.3

Tabell 2.3

År	1982	1998	2003	
			1. tertial	2. tertial
Andel reiser foretatt ifm. arbeid	67 %	61 %	56 %	45 %

nødvendige tilpasninger til internasjonale avgiftsregimer blir ivaretatt.

3.3 Markedsutvikling

Det har vært en nedgang i totaltrafikken de siste årene. Innenrikstrafikken har gått betydelig ned, mens utenrikstrafikken har vist en liten økning. Totalt sett er passasjertallet fremdeles på 1997-nivå. Figuren nedenfor viser trafikkutviklingen målt i antall passasjerer fra 1990 fram til og med 2003 for Avinors lufthavner. Tallene gjelder konsernet, dvs. inkl OSL.

Fra en periode med tilnærmet konstant vekst gjennom hele 90-tallet, begynte en negativ utvikling i 1999. Bakgrunnen for dette var at Color Air trakk seg ut av markedet. Dette førte også til at SAS og Braathens reduserte sine tilbud. Videre har den negative internasjonale utviklingen, med bl.a. kriser og krig, forsterket denne trenden.

Hovedtall for 2003:

- Antall terminalpassasjerer over norske lufthavner var i 2003 på 30,1 millioner. Dette er en økning på 1,5 % i forhold til året før.
- Veksten var om lag like høy ved stamlufthavnene og de regionale lufthavnene.
- Ved Avinors lufthavner ble det registrert 29,0 millioner passasjerer, som er en økning på 1,3 %. Avinors markedsandel var på 96,3 %.
- Sandefjord Lufthavn, Torp, som er den største lufthavnen i Norge som ikke Avinor eier, hadde i 2003 en vekst på 7,7 %. Selv om Torp hadde en høyere prosentvis vekst for utenlandstrafikken enn OSL, var volumveksten høyest på OSL, med henholdsvis 101.000 mot 70.000 flere terminalpassasjerer. OSL sto for nesten all vekst i Østlandsområdet innenlandstrafikk.

Antall flybevegelser gir sammen med passasjerutviklingen en illustrasjon på aktiviteten og endringen i markedet. I forhold til 2002 var det i fjor en vekst innenlands på 0,7 % og utenlands på 2,8 %. Totalt antall flybevegelser for Norge er fremdeles på 1996-nivå, men fordelingen mellom innland og utland er endret de senere år. I forhold til 1996 var

det 6,2 % færre flybevegelser innenlands og 30 % flere bevegelser til/ fra utlandet.

Selv om utviklingen i antall passasjerer og flybevegelser over en lengre periode har vist en nedgang, er det nå en del indikasjoner på at bunnen i markedet kan være passert. Antall passasjerer innenlands har de siste par måneder vist en svak positiv utvikling. Utenlandstrafikken har hatt tiltakende vekst andre halvår. Dette kommer først og fremst av det stadig bedre tilbudet i perioden, hvor det ble registrert en vekst ved Avinors lufthavner på nesten 8 % i siste kvartal.

Avinor har om lag hvert 5. år gjennomført markeds-/reisevaneundersøkelser. De siste undersøkelsene for *innenlandstrafikk* viser bl.a at fritidsmarkedet har hatt sterkest vekst, mens andelen av reiser som foretas i forbindelse med arbeid har gått ned:

Norwegian har i løpet av kort tid klart å ta en betydelig del av markedet. Om lag hver femte passasjer på de mest trafikkerte strekningene innenriks reiser nå med dette selskapet.

Når det gjelder *utenlandstrafikken* viser undersøkelsene en betydelig nedgang (ca. 20 -25 %) i antallet forretningsreiser mellom Norge og utlandet de siste fem årene. I samme tidsrom har det vært en vekst på hele 70 % i de private reisene. 61 % av dem som reiste mellom Norge og utlandet i 2003 er bosatt i Norge. Blant disse har andelen av reiser som foretas i forbindelse med arbeid utviklet seg som følger:

Tallene viser altså en kraftig vekst i det prisfølsomme fritidsmarkedet. Antallet arbeidsbetingede turer går ned, samtidig som de reisende også i dette markedet er blitt mer prisbevisste. Det må derfor poengteres at selv om trafikken nå igjen er i ferd med å ta seg opp, medfører lavere billettpriser at flyselskapenes betalingsevne er redusert. Avinor søker å bidra til at billettprisene holdes nede gjennom kostnadseffektivisering, slik at det høye akti-

Tabell 2.4

År	1998	2003
Andel reiser foretatt ifm. arbeid	57 %	35 %

vitetsnivået innen luftfarten kan opprettholdes og økes ytterligere.

3.4 Kundetilfredshet

Avinor gjennomførte i 2003 flere undersøkelser blant bedriftens ulike kundegrupper. I den undersøkelsen som ble rettet mot Avinors tjenester i *terminalene* (Kunde- og serviceundersøkelsen) var tilbakemeldingen fra passasjerer og ulike samarbeidspartnere på lufthavnene at tjenestene generelt sett er «noe over middels». På en skala fra 1 til 5 (hvor 5 angir «svært fornøyd», og 1 «svært misfornøyd») var gjennomsnittsscoren 3.6.

Blant de tjenester som ble vurdert som svært tilfredsstillende kan nevnes:

- Transport, innsjekking og gjennomføring av sikkerhetskontroll på lufthavnene
- Renhold og orden – på toaletter og generelt på lufthavnene
- Informasjon og skilting – selv om det her er variasjoner utenfor lufthavnene

Blant de tjenester som blir vurdert som mindre tilfredsstillende kan nevnes:

- Servicetilbud til de reisende, bl.a. gjennom vareutvalg og prisnivå
- De reisende og samarbeidspartneres kjennskap til Avinors kjerneverdier
- Betydelige forskjeller mellom lufthavnene mht. hvordan samarbeidsforhold blir vurdert

I den undersøkelsen som ble rettet mot Avinors *kjernevirksomhet* (de operative tjenestene) var tilbakemeldingen fra pilotene noe mer positiv enn i *terminalundersøkelsen*. Gjennomsnittsscoren var på 3,8. Undersøkelsen ble gjennomført på alle lufthavner (inkl. OSL)

Blant de tjenester som ble vurdert som svært tilfredsstillende kan nevnes:

- Serviceinnstillingen hos Avinors personell
- Innflygings og navigasjonshjelpemidlene
- Trafikkavviklingen på enkelte lufthavner, som for eksempel Bodø og i kontrollsentralene
- Vintervedlikehold

Blant de tjenester som ble vurdert som mindre tilfredsstillende kan nevnes:

- AFIS-tjenesten. Her må det imidlertid presiseres at svarene ikke nødvendigvis indikerer servicenivå. Dybdeintervjuer med pilotene avdekker ønske om å erstatte AFIS-tjenesten med flykontroll (flygeledere m.m.). Dette kan også ha sammenheng med at enkelte piloter ikke har tilstrekkelig erfaring med AFIS.

- Trafikkavviklingen på enkelte lufthavner.
- Behov for økt standardisering på tvers av lufthavner og enheter

Etter at ovennevnte undersøkelser ble gjennomført har Avinor iverksatt en rekke prosesser for å finne årsakssammenhenger og forklaringer. Det er avholdt møter med flyselskapene og nedsatt ulike prosjektgrupper for å identifisere forbedringstiltak.

OSL har siden åpningen deltatt i en internasjonal undersøkelse (IATA) som måler flypassasjerenes oppfatning av en rekke serviceelementer på lufthavnene. OSL har som målsetting å være blant de tre beste i Europa. I 2002 ble dette oppfylt ved en delt tredje plass med Malta. Totalt i verden var OSL nr 12. Resultatene fra de tre første kvartal i 2003 tyder på at det kan bli vanskelig å oppnå målsettingen for året. Dette skyldes ikke at OSL får dårligere score, men at flere andre lufthavner scorer høyere, noe som viser at det må arbeides hardt for å holde tritt med utviklingen.

3.5 Punktlighet og regularitet

Avinors visjon handler om å være ledende innen sikkerhet og punktlighet i europeisk luftfart. Punktlighet betyr mye for Avinors omdømme og det er et av våre viktigste suksesskriterier. Definisjoner:

- *Regularitet*. Med regularitet forstås den prosentandelen av alle planlagte avganger som faktisk blir gjennomført.
- *Punktlighet*. Med punktlighet forstås den prosentvise andelen av alle gjennomførte avganger som skjer innen maksimalt 15 minutters forsinkelse.

Avinor kartlegger punktlighet og regularitet for alle norske lufthavner. Dette kan også beregnes for sammenligning mellom for eksempel flyselskaper, ulike flytyper, store og små lufthavner, ulike land etc.

Regularitet og punktlighet for Avinors lufthavner i årene 2002 og 2003 fremgår av tabellen:

Tallene vurderes som gode, og i tråd med Avinors målsetting (Vinter: 85 %, Sommer: 90 %). Det kan også nevnes at i europeiske punktlighetsstatistikker for de siste tre årene, har OSL ligget på topp blant storflyplassene.

Styret vil legge vekt på å analysere regularitet og punktlighet på Avinors lufthavner med hensyn på hvilken betydning disse faktorene har for de økonomiske resultatene, og hva som kan gjøres for en ytterligere bedring på Avinors lufthavnnett. Det

Tabell 2.5

	2002		2003	
	Regularitet	Punktligheit	Regularitet	Punktligheit
Stamruteplassene*)	98,5	88,0	98,4	88,9
Regionalnettet	97,9	88,4	97,4	88,3
Oslo lufthavn	98,6	87,4	98,6	88,9
Totalt	98,4	88,1	98,2	88,7

*) Ekskl. OSL

bør også legges vekt på å finne ut hvilke årsaker til manglende regularitet og punktligheit som kan tilbakføres til Avinor.

3.6 Ytre miljø

Avinor har som mål å være en akseptert nabo. Dette fordrer bl.a. at Avinors forestår en bærekraftig forvaltning av lufthavnarealene og at støyen fra flyene ikke medfører store plager for lufthavnenes naboer. For å nå dette målet, kreves det at selskapet er god på miljøstyring. Som en del av Avinors miljøpolicy er det derfor slått fast at arbeidet innen dette fagområdet skal forbedres kontinuerlig.

Det stilles omfattende miljøkrav til Avinor gjennom nasjonale lover og forskrifter samt gjennom individuelle tillatelser for den enkelte lufthavn. Det kreves betydelige ressurser for å følge opp og dokumentere at slike krav og vilkår blir tilfredsstillt.

For at Avinor skal kunne innrette miljøinnsatsen kosteffektivt, er selskapet avhengig av forutsigbare rammebetingelser vedrørende forurensnings- og naturforvaltningsmessige forhold. For å bidra til denne forutsigbarheten satser Avinor på å bygge opp tillit ovenfor relevante myndigheter gjennom å inneha etterrettelige styringssystemer, sterk faglig kompetanse innen ytre miljø, og oppfylle de krav som til enhver tid er stilt til selskapet.

3.7 Medarbeidertilfredshet

Avinor gjennomførte høsten 2002 en organisasjonsanalyse. Hovedkonklusjonen på undersøkelsen er om lag som for gjennomsnittet av andre virksomheter i Norge. Funnene ble oppsummert i følgende punkter:

- Avinor har en produktivitetsindikator som er klart bedre enn «Snitt Norge» Dette forteller at forutsetningene og mentaliteten for lønnsomhet er godt til stede i organisasjonen.

- Ledelse som faktor kommer ut mer positivt. Det kan se ut som om Avinors ledere er flinkere til å gi tilbakemelding og flinkere til å gi ros.
- Faktoren «Utvikling», dvs. evnen til nytenking og innovasjon, kommer noe dårligere ut enn landsgjennomsnitt. Det som trekker ned her synes å være grad av åpenhet i kommunikasjonen og at medarbeiderne mener man er for rigide eller tradisjonsbundet i rutiner og arbeidsgjennomføring. Videre tyder tilbakemeldingene på at Avinor henger relativt dårlig med i den teknologiske utvikling (hovedsakelig på den administrative siden)
- Trivselsfaktorene er på snitt med landet for øvrig
- Medarbeiderne føler seg motivert for jobben og mener at den jobben de gjør er meningsfull.
- Stoltheten med jobben er først og fremst lokalt forankret, lagfølelsen til Avinor som organisasjon står noe tilbake.
- Medarbeiderne mener de i stor grad får delta i utformingen av egne arbeidsoppgaver. Dette er et meget sentralt punkt knyttet til lønnsomhet og produktivitet
- Man er mer negativ til selskapets ledere dess lengre unna de er. Dette gjelder både hierarkisk og geografisk. Tilliten til nærmeste leder er tilfredsstillende. Tilliten til leders leder er moderat. Oppfatningen av selskapets øverste ledelse er negativ.
- Omstillingsprosessen skaper usikkerhet og uro. Dette gjenspeiler seg i misnøye som kan observeres i resultatene. Om mulig bør mengden og kvaliteten på informasjon relativt til omstillingsprosessen øke.
- Arbeidspress, stress og underbemanning synes faktisk ikke å være et spesielt stort problem. Det kan synes som om det er et større problem for ledere enn medarbeidere.
- MUST-samtaler (medarbeider- og utviklingsamtaler) gjennomføres i liten grad. Kvaliteten

på de samtalene som gjennomføres synes ikke god nok.

- Kjennskapen til Avinors lederprinsipper og verdigrunnlag synes ikke god nok.

Resultatene er fulgt opp med omfattende prosesser i alle ledergrupper i Avinor. Det er registrert et stort antall forbedringstiltak og disse er enten gjennomført eller under gjennomføring. Ny undersøkelse er planlagt innen utgangen av 2004.

I den nåværende situasjon vil styret gjøre oppmerksom på den meget store utfordringen som ligger i nedbemanningsprosessen i forbindelse med gjennomføringen av Take-off-05. Dette svekker jobbtilfredsheten på kort sikt. En vil imidlertid iverksette en rekke tiltak for å redusere skadevirkningene mest mulig.

Sykefraværet i Avinor-konsernet var i gjennomsnitt for hele 2003 på 4,9 %

4 Strategier for fremtidig utvikling

For å kunne møte de utfordringene som det er redegjort for i kapittel 3 har styret vurdert de ulike strategier som bedriften kan iverksette innenfor eget ansvarsområde. En vil prioritere følgende hovedområder.

4.1 Prioriterte sikkerhetstiltak (safety)

For at antallet hendelser og ulykker ikke skal øke når trafikkvolumet øker, må sikkerhetsnivået kontinuerlig forbedres. Etter implementeringen av et system for sikkerhetsledelse, jobber Avinor nå mer målrettet og systematisk med flysikkerheten. Det kreves blant annet at alle nye systemer og alle endringer i eksisterende systemer skal vurderes med hensyn til sikkerhet. Dette gjør Avinor i stand til å prioritere tiltak ut fra hva som gir høyest sikkerhetsmessig gevinst i forhold til investeringer (nytte-kost). Videreutvikling av sikkerhetsledelsessystemet og implementering av systemet i hele virksomheten vil være et satsingsområde for 2004.

Noen eksempler på andre viktige prosjektsatser i den nærmeste perioden er:

Helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel

Styret ønsker at Avinor skal delta i arbeidet med å nå de mål om forbedring av helikoptersikkerheten som er fremmet i tilrådingene fra offentlig utvalg (NOU 2001: 21 og NOU 2002: 17). Det er utarbeidet en egen handlingsplan som dekker de tiltak der Avinor har, eller naturlig tar et direkte ansvar for

oppfølging. Et av de viktigste satsingsområdene er innføring av kontrollert luftrom i Nordsjøen og Haltenbanken. Dette arbeidet er Avinor i gang med.

Innflygingssystemer til regionalplassene basert på satellitteknologi

I St. melding nr. 38 (1996–97) «Norsk luftfartsplan 1998–07» og Nasjonal Transportplan (NTP) settes rammene for en investeringsprofil rettet mot oppgradering av de regionale lufthavnene. Her er det bl.a. fokusert på økt sikkerhet ved landing gjennom innføring av glidebaner. En analyse av flysikkerheten ved innflyging til regionale plasser som Avinor foretok i 2000, bekrefter at etablering av glidebaner er det enkelttiltak som gir best sikkerhetsmessig forbedring. På denne bakgrunn har Avinor i samarbeid med LT, Widerøe og industrien et prosjekt for å etablere innflygingssystemer ved regionale plasser basert på satellitteknologi (SCAT I). Avinor planlegger en implementeringstakt på 3–4 anlegg pr. år fra 2005 dersom utviklingsprosjektet blir vellykket i inneværende år, og de finansielle rammer gjør dette mulig.

Utskifting av flykontrollsystemet (NATCON)

Utstyret som benyttes av lufttrafikkjenesten ved kontrollsentralene i Bodø, Stavanger og Trondheim, samt Bergen/Flesland innflygingskontroll, ble utviklet tidlig på 1970-tallet. Teknologien er gammel og tilfredsstillende ikke nasjonale og internasjonale krav til funksjonalitet. Det er derfor etablert et prosjekt som omfatter utskifting og oppgradering av flykontrollsystemene i kontrollsentralene, innflygingskontrollene og en rekke kontrolltårn. Det nye systemet vil ha en mye større grad av automatisering/ bearbeidelse av data, slik at flygelederne får et bedre underlag til å fatte de riktige beslutningene. Systemet vil f.eks. være forberedt til å kunne gi konfliktvarsling og varsling når luftfartøyer flyr lavere enn sikker høyde.

Europeisk tiltaksplan til forebygging av flyulykker (AGAS)

Etter den tragiske flyulykken på Milano-Linate for et par år siden, og forsterket av Überlingen-kollisjonen sommeren 2002, ble det tatt et initiativ på høyt faglig og politisk nivå i Europa for å undersøke hvordan slike ulykker kan forebygges i fremtiden. Ikke minst er dette viktig i lys av at flytrafikken i Europa forventes å øke. En tiltaksplan ble vedtatt av medlemslandene i Eurocontrol høsten 2003. Luftfartstilsynene i de respektive medlems-

land vil få ansvar for oppfølging av planen. Avinor har valgt en proaktiv linje. Noen av tiltakene er allerede gjennomført, og resten gjennomgås nå av dedikerte arbeidsgrupper for oppfølging og konsekvensvurdering.

Etablering av et prosjekt for estimering av bremseeffekt (Safe Winter Operation Project, SWOP)

I de senere år har det forekommet noen luftfartsulykker og –hendelser hvor årsaksforholdene kan knyttes til landing på rullebaner med vanskelige vinterforhold. På denne bakgrunn har Avinor under forberedelse et prosjekt med målsetting å forbedre dagens regime med måling og formidling av faktiske forhold på rullebane. Prosjektet har en varighet på to år eksklusive implementering av resultater. Avinors andel av utviklingskostnadene er beregnet til om lag 10 mill.kr. Endelig beslutning om gjennomføring vil fattes i løpet av kort tid.

Risikobasert sikkerhetsledelse

Avinor har bred kompetanse innen operativt sikkerhetsarbeid. Det er imidlertid fortsatt et forbedringspotensial innenfor fagområdet «Risikobasert sikkerhetsledelse». Noen selskaper har kommet langt på dette området. Styret mener det ligger incitamentet til forbedringer og ytterligere innsats gjennom et forpliktende samarbeid med andre som er gode på de områder der Avinor kan bli bedre. Risikobasert sikkerhetsledelse innebærer at tiltak gjennomføres også på bakgrunn av risikoanalyser – i forkant – og ikke bare basert på erfaring, dvs. læring i etterkant av et uhell.

Avinor vil også fortløpende vurdere allianser som et strategisk virkemiddel for de øvrige satsingsområdene innenfor sikkerhet. Aktuelle partnere vil bl.a være oljeselskaper, men også tjenesteytere i andre land, hvor det allerede er etablert et nordisk samarbeid.

4.2 Økonomiske strategier

Åpningsbalansen legger til grunn ca 2,1 % årlig vekst i trafikkinntektene. Styret vurderer denne veksten som realistisk sett i et lengre perspektiv. Det er samtidig lagt til grunn en realvekst i driftskostnadene på 2 %. Erfaringstall viser kostnadsvekst på reelt 4- 6 % pr. år. Avinor har derfor igangsatt et program, Take-off-05, for å bedre selskapets årlige resultat med helårseffekt fra 2006 i størrelsesorden 400 mill.kr. Se avsnitt 4.3.

Åpningsbalanseforutsetningene tar ikke høyde for vesentlig endrede myndighetskrav, samt behov for lavere avgifter for å stimulere trafikken.

Investeringer og låneopptak

Stortingsproposisjonen om omdanning til AS legger til grunn et investeringsnivå i Avinor på ca 700 mill.kr pr. år, herav 125 mill.kr på regionalnettet. I åpningsbalanseutredningen ble investeringene på regionalnettet satt til ca 150 mill.kr i 2003, gradvis økende til 250 mill.kr i 2006. I 2003 ble det brukt 489 mill.kr til investeringer (inkl. security). Et foreløpig anslag for 2004 er på 650 mill.kr. Styret mener at det årlige investeringsnivået bør ligge på 700–800 mill.kr. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig dersom det kommer mange nye myndighetskrav som krever økte investeringer.

De største investeringsprosjektene på stamru-teplassene som planlegges i 2004 er:

Blant andre viktige investeringsprosjekter kan nevnes:

- Cat II-instrumentlandingssystem på Sola (bedre presisjonsinnflygingssystem)
- Satellittbasert innflygingssystem til de regionale lufthavnene
- Diverse andre utbyggingstiltak ved regionalplassene

Tabell 2.6

Prosjekt	Investering i 2004 Mill. kr	Kostnadsramme Mill. kr	Ferdig år
NATCON-prosjektet *)	62	368	2005
Tårn/sikringsbygg Værnes	20	140	2004
Nytt terminalbygg Kirkenes	29	178	2006
Offshore radar	20	72	2005
Terminalombygging Sola – fase 1	23	160	2006

*) Nytt flykontrollsystem i hele landet

I tillegg kommer omfattende investeringer i myndighetspålagte security-tiltak.

Investeringsnivået ved OSL blir i 2004 på, grovt regnet, 100 mill.kr (ekskl. security).

Styret legger de første årene opp til et investeringsnivå som hovedsakelig egenfinansieres. Investeringene til security-prosjektet vil imidlertid kunne skape behov for ekstern finansiering.

Det er aktuelt å etablere selskaper i egen regi eller sammen med andre som vil kreve opptak av lån. Det er videre aktuelt å ta opp lån i regi av eksisterende datter- eller datterdatterselskap. En del store prosjekter er til kontinuerlig vurdering, og styret mener at Avinor nå har fått finansiell frihet til å kunne realisere slike prosjekter. Styret er tilfreds med at pant kan stilles i nye prosjekter utenfor basisvirksomheten i datterselskaper til OSL og Avinor.

Styrking av egenkapitalen i OSL

OSL er videreført som 100 % eid datterselskap av Avinor. Den bokførte egenkapital er svak. Avinor har imidlertid ytt ansvarlig lån til OSL på 2,566 mrd.kr som betjenes under ordinære forretningsmessige vilkår. OSL må derfor ansees som bedriftsøkonomisk solid. OSL har et statslån på om lag 7,39 mrd.kr. Styret vurderer egenkapitalen fortløpende. I samråd med revisor er Avinor kommet til at ovennevnte ansvarlige lån gir OSL tilstrekkelig finansiell buffer og at dagens finansiering tilfredsstiller aksjelovens krav til egenkapitaldekning.

4.3 Program for resultatforbedring – Take-off-05

Styret har besluttet å etablere et resultatforbedringsprogram i Avinor. Målsettingen er en resultatforbedring på minimum 400 mill.kr i 2006. Det har vært en forutsetning at Avinors kostnadsvekst tilpasses en forventet vekst i inntektene på vel 2 %. Arbeidet har vært organisert som et konsernprosjekt. Det startet i mars 2003 med vedtak i styret 27.06 og 4.12 på henholdsvis analysefasen og designfasen.

Tiltakene som er foreslått skal opprettholde eller styrke flysikkerheten. Det er også forutsatt at hele nettet av lufthavner opprettholdes.

Total resultatforbedringseffekt av de foreslåtte tiltakene er på 400 mill.kr i forhold til basisåret 2002. Dette utgjør ca 17 % av den sammenlignbare kartlagte kostnadsbasen fra 2002.

Da størstedelen av kostnadsbasen i Avinor utgjøres av lønns- og personalkostnader, kommer

over 75 % av denne gevinsten fra reduksjon i antall ansatte. Av de øvrige besparelsene er redusert innkjøpskost på 48 mill.kr den største enkeltposten. Med disse forutsetningene er den totale reduksjon i antall årsverk opp til ca. 725. Dette utgjør ca 25 % av antall årsverk i 2002. Reduksjonen i antall ansatte berører stort sett alle avdelinger og stillingskategorier. Største relative andel er i administrasjon og ledelse, og utgjør vel 30 %. Tilsvarende tall for flysikring og lufthavn er ca 20 %. Nærmere hver fjerde medarbeider vil måtte finne seg arbeid utenfor Avinor. Styret vil understreke at dette er en særdeles krevende prosess, både for de som går, de som blir igjen, ledere og tillitsvalgte.

Avinor arbeider aktivt med å tilrettelegge for at overtallige kan få muligheter knyttet til det nye konseptet innen security-tjenesten, der innsatsen skal økes betraktelig.

Proessen bak Take-off-05 har pågått i ca 1 år. I den første fasen, fram til sommeren 03, ble det gjennomført ulike analyser og det ble identifisert et antall mulige tiltak. I den andre fasen, fram til desember 03, ble de ulike tiltakene konsekvensvurdert med hensyn på økonomi, sikkerhet, helse/ arbeidsmiljø og kunder. Basert på disse vurderingene ble det konkludert at målsettingen på 400 mill.kr i kostnadsreduksjoner kan oppnås.

Et sentralt virkemiddel har vært å studere alle sider ved Avinor med "blanke ark" der nye metoder for effektiv oppgaveløsning har vært hovedformålet. Sentrale elementer bak løsningene har videre vært «ansvarsreform» og standardisering. Løsningene innebærer for øvrig:

- Nye bemanningskonsepter
- Ny organisering av arbeidsprosesser
- Teknologisk utvikling
- Ny organisasjonsstruktur – mer effektiv, samt klarere roller og ansvar (se vedlegg)
- Effektivisering generelt

Totalt identifisert investeringsbehov direkte knyttet til Take-off-05 er på ca 195 mill.kr. Øvrige omstillingskostnader (engangskostnader) gjelder hovedsaklig nedbemanning. Nedbemanningskostnadene består av virkemiddelpakker og gavepensjon. Frem til 01.01.06 vil de ordinære regler for ventelønn i staten også gjelde for ansatte i Avinor. Andre omstillingskostnader henhører seg til karriererådgivning, jobbstimulerende tiltak, flytte- og opplæringskostnader o.l. Kostnader i forbindelse med ventelønn/ vartpenger er ikke beregnet inn i Take-off-05. (Se avsnitt 5.2).

Det Norske Veritas (DNV) har vurdert de ulike delprosjektene løsningsforslag med hensyn til sikkerhet og helse- og arbeidsmiljø. Konklusjo-

nene er at tiltakene ikke påvirker sikkerheten negativt, men at enkelte tiltak legger til rette for en forbedring. Spesielt gjelder dette ny styringsmodell hvor ansvar blir tydelig definert. DNV understreker at omfanget og kompleksiteten i de foreslåtte endringene kan medføre uforutsette og uforutsigbare konsekvenser i endringsfasen, som Avinor må ha en beredskap for.

Take-off-05 går nå over i gjennomføringsfasen. Dette er den mest krevende og den mest kritiske av de tre fasene i omstillingsprosessen. Styret vil understreke viktigheten av å få på plass ny styringsmodell og ny ledergruppe som skal ha ansvaret for gjennomføringen av tiltakene. Gjennomføring av ny organisasjonsstruktur vil derfor bli fullført før iverksetting av øvrige tiltak. Det vil bli utpekt ledere med et klart mandat og en gjennomføringsplan for de ulike prosjektene innen første tertial 2004. Ny organisasjon trer i kraft 01.03.04.

En har lagt stor vekt på å sikre en uavhengig vurdering av de ulike forslag gjennom engasjementet av DNV. En vil videre understreke at tiltak som kan ha betydning for flysikkerheten vil bli underlagt ytterligere analyser før de iverksettes. På denne måten vil en søke å fange opp de ulike synspunkter og behov som er blitt / vil bli fremmet i arbeidet. Implementeringen av de operative endringene vil ikke skje før LT har godkjent de endringer som krever godkjenning.

Styret vil understreke at Take-off-05 først og fremst skulle være et økonomiprogram. Analysefasen viste imidlertid at Avinor har betydelige styringsmessige utfordringer. Prosjektets forslag inkluderer derfor flere viktige tiltak for å sikre gjennomføring av forslagene og økonomisk styring av Avinor fremover.

Begrepet «ansvarsreform» har vært brukt om summen av tiltakene i programmet. Ny styringsmodell vil gi tydeligere ansvarsplassering og klare ordrelinjer. Samtidig vil strukturen legge til rette for utviklingen av en forbedret sikkerhetskultur i Avinor.

Standardisering er et gjennomgående prinsipp for alle nye operative konsepter. Dette skjer dels ved klargjøring av roller, dels ved kompetanseheving og standardisering av prosedyrer og regelverk internt og eksternt. Dette vil bidra til at hver enkelt i større grad får definert sitt ansvar, at Avinor fremstår likt overfor våre kunder uansett sted i landet, og at det blir billigere å levere tjenestene. Tilbakemelding fra kundene (flyselskapene) så vel som DNVs sikkerhetsanalyse er positive til dette.

Desentralisering av organisasjonen ivaretas gjennom lokale lufthavnsjefer. Disse vil være lokale ledere på lufthavnen og ha resultatansvar.

Samtidig er de Avinors ansikt utad og vil være viktige bidragsytere i lokalmiljøet og lokale kunde-kontakter. Styringsmodellen som gjør lufthavnsjefer totalansvarlig for sin lufthavn, med flysikringsdivisjonen som internleverandør, er en vel utprøvd modell som fungerer utmerket både på Torp (Sandefjord) og svært mange andre lufthavner ellers i Europa.

4.4 Tjenester og prisingpolicy

Avinor har igangsatt et arbeid med en ny prispolicy og inndeling av tjenesteområdene. Sentrale hensyn bak det nye prisingssystemet vil være økt effektivitet, at betaling skjer for henholdsvis basis-tjenester og frivillige tilleggstjenester. Avgiftene skal være ikke-diskriminerende og følge internasjonale konvensjoner. Rammene vil fortsatt bli satt av SD.

Hensikten med ny produkt- og tjenestestruktur, er økt kundetilpasning og at tjenestene totalt ikke skal bli dyrere. Samtidig ønskes en fleksibilitet i strukturen som gjør det mulig for kundene å velge kvalitet/service etter ønske og behov, med påfølgende prisstruktur knyttet til dette.

Styret vil arbeide videre med å utrede hvorledes et slikt system kan utvikles ut fra ovennevnte hensyn.

Fremtidig håndtering av underveisavgiften avhenger av konkurransen i europeisk luftrom. Styret mener at underveisavgiften allerede fra 2004 bør relateres til de faktiske kostnader for tjenesten, og holdes atskilt fra de øvrige avgiftene. Dette fordi underveisavgiften er lagt opp etter internasjonale standarder fastlagt gjennom Eurocontrol.

Styret mener økonomiske incentiver og konkurranse er effektive virkemidler for å få til intern endring og omstilling, og at et nytt finansierings-system er et viktig skritt på veien mot markedstilpasning av tjenestene Avinor leverer.

4.5 Markedstiltak og konkurranseforhold

Avinor har konkurranse på to nivåer:

- Fra andre transportmidler
- Fra lufthavner som eies av andre

Videre kan det ventes en viss konkurranse innen flysikringstjenesten.

Reisemiddelfordelingen i Norge for lange reiser (over 300 km) er som følger:

Tabellen viser at flyets viktigste konkurrent i dag ikke er tog, men personbil. Bilen står sterkt for alle typer reiser og har, selv for lange reiser, en andel på 43 %. På enkelte strekninger, for eksempel

Oslo-Kristiansand er det imidlertid også en merkbar konkurranse mellom fly og kollektiv landtransport (tog og ekspressbuss). Luftfartens markedsandel for lange reiser i Norge er på ca. 42 %. Dette er høyt sammenlignet med andre land. I Sverige er tilsvarende tall ca. 23 %. Dersom vi kun ser på kollektivtrafikken, går 74 % av de lange reisene med fly. Avinor vil arbeide aktivt for å øke luftfartens markedsandel på lange reiser i Norge.

Avinors lufthavner har en meget høy markedsandel i Norge. Styret vil understreke betydningen av at bedriften utvikler sitt konkurransefortrinn og sin styrke i forhold til andre transportgrener, så vel som andre lands lufthavner og flysikringsorganisasjoner. En sentral målsetting for Avinor er at staten, som myndighetsutøver, sikrer like konkurransevilkår uavhengig av eierskap.

Konkurransen i Oslo-området

Sandefjord lufthavn, Torp driver i konkurranse med OSL. Etter hvert er det mulig at det vil bli etablert sivil trafikk på Rygge, som også vil dekke det sentrale Østlandsområdet. I denne forbindelse er det viktig at myndighetene legger opp til like konkurranseforhold når det gjelder kostnadsdekning, inntektsnivåer osv. Fra Avinors side vil en styrke konkurransesituasjonen gjennom tiltak som:

- Kostnadseffektivisering av driften (jf. Take-off-05)
- Opprettholde høy punktlighet og kapasitet
- Økt servicegrad i terminalbygg
- Større fleksibilitet i prisingssystemet

Oslo lufthavn, Gardermoen – 3.rullebane

Lufthavnplan 2001 – 2030 for OSL ble oversendt SD våren 2003. Planen er utarbeidet med særlig vekt på det langsiktige arealbehovet for en framtidig 3 rullebane.

Tabell 2.7

	Andel (%)
Bil	43
Buss	5
Tog	8
Fly	42
Ferge	2
Annet	1

Styret vil understreke at dette spørsmålet er av overordnet nasjonal interesse, og at en iverksetter tiltak som sikrer det langsiktige kapasitetsbehovet. På denne måten vil en også trygge lønnsomheten på lufthavnen og i det samlede nettet. En vil understreke nødvendigheten av å iverksette preventive tiltak nå, slik at fremtidige interessekonflikter unngås ved at lufthavnen ikke blir innebygd.

I denne sammenheng vil styret be om at planprosesser og valg av juridiske plantyper legges opp slik at de ovennevnte hensyn blir ivaretatt. Strategiske eiendomskjøp kan også være aktuelle virkemidler for å sikre utviklingsmulighetene.

4.6 Forretningsutvikling av stamrutenettet

Styret vil understreke betydningen av å holde lufthavnnettet samlet for å sikre den totale økonomien i selskapet. Nettet utvikles i et helhetsspektiv og vil være Avinors forretningsmessige satsingsområde, både innenfor kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten.

Over en tredjedel av Avinors inntekter kommer fra de kommersielle tjenestene (se avsnitt 3.2). OSL ligger omtrent på internasjonalt nivå med 50/50-fordeling mellom trafikk- og kommersielle inntekter. Avinor opplevde en stagnasjon i de kommersielle inntektene i perioden 1999–2002. Dette skyldes bl.a. at salget innen duty-free gikk betydelig ned. I 2003 har imidlertid de kommersielle inntektene igjen vist en økning.

For å styrke selskapets økonomi arbeider Avinor nå aktivt med å finne andre inntektsmuligheter. Utvikling av eiendoms- og forretningsmuligheter i nærområdene til terminalene pågår. Styret mener Avinor ikke skal påta seg driftseieransvar for nye produkter, men benytte bygninger og eiendom til å skape nye inntektsmuligheter for selskapet alene, eller i samarbeid med andre.

Styret ser positivt på samarbeid med lokale interessenter om utvikling av den enkelte lufthavn. Dette kan for eksempel skje gjennom felles investeringer og forretningsmessig utvikling (jf. det samarbeidsprosjektet som er gjennomført ifm. baneforlengelsen på Haugesund lufthavn).

4.7 Internasjonalisering og konkurranse innen flysikringstjenesten

Det pågår en omfattende internasjonalisering innenfor Avinors tjenester og ansvarsområder, særlig innen flysikringstjenesten. I 2004 vil to prosjekter stå sentralt:

Single European Sky

Single European Sky – Et felles luftrom over Europa – oppsto som et prosjekt i EU i kjølevannet av nittiårenes eskalerende forsinkelser i lufttrafikken over sentral-Europa. Etter omfattende prosesser internt i EU er det nå oppnådd enighet og konseptet forventes å bli innført fra 2005. Hovedformålet med programmet er å redusere fragmenteringen av luftrom og teknologiske løsninger, samt å sikre et felles rammeverk i hele EU vedrørende krav til tjenesteytere og andre operatører. Det er også forventet at Norge vil bli bundet opp gjennom rammeverket i EØS-avtalen.

En av de sentrale problemstillingene er knyttet til opprettelsen av «funksjonelle luftromsblokker» på tvers av landegrensene. Hensikten med dette er å sikre optimale trafikkløsninger uavhengig av landegrenser og organisering av tjenesteytingen. I første omgang legges det opp til at nasjonalstatene skal kontrollere og styre dette, og at løsningene skal være basert på samarbeide mellom flysikringsorganisasjonene. På lengre sikt kan imidlertid dette videreutvikles til nye allianse- og konkurranseformer. Det skal opprettes en sentral komité i regi av EU-kommisjonen som skal koordinere innføringen av programmet. Norge vil trolig kun få en observatørstatus i komiteen, og det vil således være en utfordring å sikre tilstrekkelig innflytelse.

Styret har vurdert konsekvensene og startet arbeidet med å forberede Avinor på de store utfordringene i Single Sky- konseptet.

NUAC (Nordic Upper Area Control Center)

Avinor har sammen med flysikringsorganisasjonene i Sverige, Danmark og Finland utredet mulighetene for en felles kontrollsentral, lokalisert i Malmö, for det øvre luftrommet i de nordiske land. Etter en nøye gjennomgang av konseptet har Norge og Finland trukket seg fra prosessen fordi konseptet ikke vil gi bedret økonomi for flysikringsorganisasjonene og flyselskapene i disse landene. En er imidlertid positiv til tankegangen bak NUAC og et endret konsept kan i fremtiden gjøre det interessant å delta. En erkjenner videre at NUAC på sikt kan bli en konkurrent til Avinor på dette området.

4.8 Nytt konsept for flygelederutdanning

Avinor driver i dag en bedriftsintern utdanning av flygeledere i samarbeid med et universitet i USA. Utdanningens innhold og finansiering bidrar til at flygelederne i Norge er helt avhengige av Avinor

som arbeidsgiver. Selskapet påtar seg dermed et særlig stort ansvar for én spesiell yrkesgruppe.

Styret ønsker å videreutvikle utdanningen slik at flygelederne i tillegg til sin fagkompetanse i lufttrafikkontroll får en kompetanse de kan benytte i andre selskap og innenfor flere fagområder enn i dag. Flygelederutdanningen er en fagutdanning på linje med en rekke andre spesialiserte utdanninger og bør derfor vurderes inkludert i universitets- og høyskolesystemet i Norge eller i samarbeide med andre land. Alternative løsninger er til vurdering.

Når det gjelder den ordinære, institusjonelle flygelederutdanningen, utredes det en felles løsning for Norge, Sverige, Danmark og eventuelle andre land. Dersom forhandlingene lykkes vil dette kunne gi et alternativ som både er kosteffektivt og sikrer høy faglig kvalitet. En slik løsning kan også kombineres med faglig tilleggsgutdanning ved en norsk høyskole/universitet. Det vurderes nå hva som skal til for at dette kan godkjennes som en offentlig utdanning f.eks. Bachelorgrad.

4.9 Forsvarsavtalen

En rammeavtale mellom Forsvarsdepartementet og SD fastlegger premisser og rammevilkår for opprettelse av samarbeidsavtaler mellom Forsvarets Overkommando og Luftfartsverket / Avinor, samt for underliggende avtaler mellom regionale enheter og Luftforsvarets flystasjoner (I alt 14 lokale avtaler). Det legges opp til to sett med avtaler, en for flysikrings- og en for bakketjenesten.

Det er, i drøftinger mellom Avinor og Luftforsvaret, avklart at en evaluering av dagens avtale ikke er hensiktsmessig. Dette fordi omstillingene i begge organisasjoner er så vidt omfattende at resultatene av en evaluering sannsynligvis ikke vil være til nytte for neste generasjons avtaler. Avinor har derfor bedt om at dagens avtale prolongeres ett år. Forsvaret er enig i dette. Det er også enighet om at begge parter skal diskutere behov for endringer og avklare disse i løpet av 1. halvår 2004 slik at nye avtaler kan være på plass 01.07.04. Disse skal deretter legge grunnlag for lokale avtaler som kan være klare til kommende årsskifte.

5 Rammebetingelser og eieransvar

Omdanningen av Avinor til aksjeselskap har gitt forbedrede muligheter til raskere å kunne tilpasse seg kundenes ønsker og behov. Bedriftens muligheter er likevel fortsatt i betydelig grad påvirket av de rammebetingelser som selskapet gis. Styret har

gjennomgått disse og vil fremheve følgende områder:

5.1 Eierstyringen

Styret er kjent med at departementet for tiden forestår et utredningsarbeide om eierstyringen, og vil gjerne uttrykke følgende i den forbindelse:

For å kunne gjennomføre en langsiktig investeringsplanlegging, samt å kunne forestå nødvendig og forsvarlig vedlikehold, vil styret understreke behovet for langsiktige og forutsigbare rammevilkår som i tilstrekkelig grad sikrer bedriftens muligheter til tjenesteyting overfor kunder og samfunnet.

Som nevnt gjennomgås luftfartsavgiftene for tiden med sikte på omlegginger i retning av ordninger for prising av tjenester. Styret er klar over at det samfunnsmessig er ønskelig at veksten i disse reguleres. Styret ber om at reguleringsordningene gjøres mest mulig enkle ved at regulator setter nivå for utvikling, mens selve innretningen gjøres av selskapet. Styret legger også vekt på at beslutningsprosessen blir enkel slik at brukerne kan gjøres kjent med endringer i god tid (minst tre måneder i forkant).

Avinors utvikling må skje på grunnlag av langsiktig planlegging. Lufttrafikkjeneste og lufthavn-drift er kapitalintensive bransjer. De særkjennes også med at investeringene må gjøres i forkant av utviklingen. Investeringsprosjekter for utvikling i neste tiår er således under planlegging/utredning.

5.2 Endrede forutsetninger i forhold til åpningsbalansen

Forutsetningene for etableringen av Avinor som aksjeselskap ble lagt i St.prp.nr 1 Tillegg nr. 2(2002–2003). En betydelig endring i disse forutsetningene vil få konsekvenser for egenkapitalens størrelse. Avinor har registrert enkelte endringer i forhold til de forutsetninger som i sin tid ble fastlagt, og vil kort redegjøre for dette:

Statlig kjøp av regionale lufthavntjenester

I åpningsbalanseutredningen ble det lagt til grunn et behov for statlig kjøp på ca 370 mill.kr i 2004. Det er forutsatt at dette skal dekke driftsunderskudd, andel felleskostnader og avskrivninger. Avskrivningene skal reflektere reinvesteringene på sikt. I forslag til statsbudsjett for 2004 er følgende anført om det statlige kjøp:

Departementet er kjent med at Avinor foreløpig har beregnet et behov for statlig kjøp av regionale lufthavntjenester på om lag 370 mill. kr for 2004. Etter en samlet vurdering antar departementet at en bevilgning på 264 mill.kr vil være tilstrekkelig for å sikre økonomien for det regionale flyplassnettet. Departementet har i sin vurdering bl.a. lagt vekt på at man nå ser en noe mer positiv trafikkutvikling.

Det framgår at et statlig kjøp av en størrelsesorden som foreslått for 2004 ikke vil kunne dekke de forpliktelser som er reflektert i åpningsbalansen. Trafikkinntektene er i utgangspunktet så vidt lave at det ikke er realistisk å forvente at økninger i disse skal kunne dekke vesentlige deler av underskuddet i framtiden. Avinor vil søke å redusere driftskostnadene, som en del av Take-off-05, men det er grunn til å påpeke at potensialet her er mye lavere enn på de større lufthavnene.

Hvis det statlige kjøp legges på et lavere nivå i 2004 og fremover enn hva som er forutsatt, vil dette innebære en netto forpliktelse knyttet til de regionale lufthavnene og tilsvarende reduksjon av egenkapitalen. En grov beregning tilsier at det vil kunne innbære en reduksjon av egenkapitalen med 1,5 mrd kr. Det er således svært avgjørende for Avinor at departementet klargjør forutsetningene og fremtidig nivå på en statlig kjøpsordning.

Skatt

Samtidig som Avinor ble etablert som aksjeselskap 01.01.03, ble virksomheten skattepliktig. I åpningsbalansen ble eiendeler/forpliktelse presentert med bruttoverdier for å synliggjøre forpliktelsene som ligger i stamrute – og regionalnettet. Fra St.prp nr. 1 Tillegg nr 2 (2002–2003) siteres:

Departementets konsulent anbefaler bruk av bruttoverdier bl.a. for å synliggjøre forpliktelsene som ligger både i stamrutelufthavnene og de regionale lufthavnene. Samtidig er disse forpliktelsene av en helt annen karakter enn ordinær gjeld. Forpliktelsene knyttet til lufthavnene er ikke rentebærende og vil dessuten måtte revurderes med jevne mellomrom.

Noe av hensikten med dette var å få skattemessig fradrag for avskrivninger på driftsmidler på vanlige vilkår. Hvis denne forutsetningen ikke blir oppfylt, vil konsernet måtte betale anslagsvis 800–1000 mill.kr mer i skatt fram til 2010 enn forutsatt. Dette er etter Avinors vurdering, i så fall et brudd på forutsetningene i proposisjonen om etablering av Avinor som aksjeselskap.

Tabell 2.8

(tall i mill.)	2003
Trafikkinntekter	121,2
Statlig kjøp	250,0
Andre inntekter	23,3
Sum inntekter	394,6
Sum driftskostnader	-312,9
Driftsresultat før avskrivninger	81,6
Avskrivninger	-118,9
Finans- og ekstraordinære poster	5,4
Resultat	32,0

Ventelønn

Loven som ble vedtatt i forbindelse med omdanningen av Luftfartsverket til aksjeselskap fastsatte at ansatte i Luftfartsverket i en treårsperiode fra 2003 fortsatt skal omfattes av reglene i Tjenestemannslovens § 13.2 flg. om fortrinnsrett og ventelønn.

Det ble i tillegg fastsatt at Avinor selv skal dekke alle kostnader til ventelønn som måtte oppstå som følge av nedbemanning i perioden. Selv med bruk av andre, gunstige avgangsstimulerende tiltak, vil en med den vedtatte størrelsen på nedbemanningen i forbindelse med Take-off-05 allikevel måtte regne med betydelige ventelønnskostnader. At Avinor selv må dekke disse kostnadene vil gi svært store ekstrakostnader og medføre at selskapet ikke får tatt ut forventede effekter av nødvendige omstillinger.

I andre tilsvarende statlige selskaper har staten bidratt til å dekke disse kostnadene, og styret ber om at tilsvarende ordning gjøres gjeldende for Avinor.

5.3 Nærmere om statlig kjøp på regionalnettet, ambulansetjenesten m.m.

De regionale lufthavners betydning

De regionale lufthavnene har avgjørende betydning for bosetting og næringsliv i distriktene. Dette konseptet er unikt i internasjonal sammenheng og er tilpasset de geografiske forhold som landet er preget av. Undersøkelser har dokumentert at lufthavnene har gitt vertskommunene en mer positiv utvikling enn de ellers ville ha fått. Lufthavnene har også avgjørende betydning for ambulansetjenester m.m. i store deler av distrikts-Norge. Videre er det grunn til å påpeke at ca 80 % av reisene går til/fra

en stamruteplass og at dette samspillet gir økt nyttevirkning også for de større lufthavnene.

Avinor er inneforstått med at SD må se det statlige kjøp av regionale lufthavntjenester i sammenheng med det rutenettet som til enhver tid ønskes, og Avinor er positivt innstilt til å bidra til en optimalisering av statlig ressursbruk innenfor disse områdene.

Regnskapstall for 2003

Økonomiske hovedtall for regionalplassene i foreløpig regnskap for 2003 fremgår av tabellen:

Det bemerkes at renter for opprettholdelse av kapitalen ikke er innarbeidet. Videre ble det i åpningsbalansen registrert et vedlikeholdsetter-slep på 220 mill.kr som skulle tas igjen over 4 år. For 2004 var dette satt til 55 mill.kr. Totalt sett fremkommer da et behov for statlig kjøp på 370 mill.kr. i 2004.

Prinsipiell modell for statlig kjøp

Avinor vil samarbeide med SD om fremtidig modell for statlig kjøp av regionale lufthavntjenester, og selskapet redegjør nedenfor for hvilke prinsipper som bør legges til grunn i denne forbindelse.

Hovedutfordringen for SD og Avinor blir å sørge for reelle forhandlinger med to parter. Roller og partsforhold må avklares tydelig. I tillegg er det viktig at avtalen gir tilstrekkelige incentiver til begge parter for en utvikling som gir best mulig samfunnsøkonomisk gevinst. Avinor har vurdert ulike modeller for kjøp av tjenester på regionale lufthavner. Etter en samlet vurdering vil Avinor tilrå at fastprismodellen, (der det avtales en pris for en gitt periode, produksjonsomfang og kvalitet) legges til grunn. Også andre tilsvarende norske bedrifter opererer etter en fastprismodell.

En har følgende tilleggsvurderinger knyttet til denne modellen:

Avinor er av den oppfatning at prinsippene for kjøpsordningen bør danne basis for en rammeavtale av minimum 6 års varighet. Avinor mener avtaleperiodens lengde bør koordineres tidsmessig, men være to ganger FOT-anbudenes varighet. (FOT= Forpliktelse til offentlig tjenesteyting. SD sitt anbudsopplegg for regionale flyrutetjenester). Dette fordi Avinor har behov for å planlegge investeringene i et lengre perspektiv enn tre år. I rammeavtalen bør det nedfelles hvilke kostnads- og inntektselementer som den årlige kjøpesummen skal dekke, og det bør lages prognoser for bl.a. årlig investeringsnivå, inntekter og kostnader.

Avtalen må inneholde incentiver (et fortjeneste-element) som er så attraktivt at Avinor arbeider kontinuerlig med effektivisering av driften av lufthavnene. Avinor ønsker primært en avtale der selskapet tar hele ansvaret for resultatet. Dette innebærer at Avinor får beholde eventuell gevinst og må dekke eventuelle underskudd.

Myndighetskrav og nye pålegg vil øke kostnadene også på regionalnettet. Styret forutsetter at:

- Avinor mottar en rente på investert kapital i regionalnettet. Eiers avkastningskrav til Avinor bør være et utgangspunkt.
- Årlig kjøp skjer etter regnskapsprinsippet. Dette krever en mellomfinansiering.

Handlingsalternativer ved fremtidig underdekning

Det statlige kjøp for 2003 og 2004 ligger som nevnt betydelig lavere enn behovet. Det er krevende for Avinor å håndtere slike avvik, både økonomisk og politisk. På kort sikt blir dette løst gjennom kryss-subsidiering fra stamruteplassene, men dette bryter med forutsetningene som lå til grunn for selskapsdannelsen og svekker Avinors økonomi. Konsekvensene vil bli redusert satsing på stamnettet og økt vedlikeholdsetterslep. Dersom statlig kjøp av tjenester ikke bidrar til økonomisk balanse på regionalnettet vil det fremtvinge en diskusjon om alternativer som Avinor isolert sett ikke ønsker. F.eks:

1. En nedleggelse eller stengning av et antall lufthavner som bringer kostnadsnivået i samsvar med det ønskede omfang på statlig kjøp av tjenestene.
Dette må vurderes opp mot de samfunnsmessige konsekvenser et slikt alternativ medfører. Styret vil understreke at eventuelle beslutninger om dette ikke tilligger Avinor, men de politiske myndigheter.
2. En utsettelse/annullering av nødvendige investeringer.
Dette vil bl.a. innbefatte prioriterte investeringer for å opprettholde standard/ servicenivå. Alternativet vil føre til vanskelige avveininger, blant annet i forhold til nødvendig minimumsnivå. Dette kan også forårsake midlertidig driftsstans. Uansett vil imidlertid Avinor gjennomføre de myndighetspålagte investeringer som er relatert til sikkerhetsnivået.
3. En større grad av differensiering mellom regionale lufthavner mht. tjenestetilbud, investeringsnivå, flytyper, rutetilbud m.m.
Dette alternativet kan, uansett, bli aktualisert som en konsekvens av nye krav til sikkerhetsområder m.m.

4. Redusere rammen for det statlige kjøpet gjennom andre tiltak slik som økte billettpriser (som i større grad vil være kostnadsrelatert) og/eller tilskudd til driften fra andre offentlige myndigheter.

5. En krysssubsidiering fra Avinors øvrige virksomhet.

Dette vil svekke bedriftens egenkapital og evne til å videreutvikle stamrutenettet. Det vil også bryte med forutsetningene bak selskapsdannelsen.

Uansett fremtidig løsning vil Avinor arbeide for å optimalisere drifts- og investeringsnivå. Videre er det nødvendig å sikre en samordning med det offentlige og private tjenestebehovet som er relatert til ambulansetjenester, post m.m.

Styret vil påpeke behovet for full og langsiktig kostnadsdekning i samsvar med det politiske ønsket om lufthavntilbud. For bedriften er det en uønsket situasjon at ivaretagelsen av denne viktige samfunnsoppgaven skal møtes med manglende rammebetingelser som igjen fremtvinger tiltak/forslag fra Avinor som urettmessig svekker bedriftens omdømme.

Andre oppgaver

Åpningstidene ved Avinors lufthavner er tilrettelagt i forhold til de behov som flyselskapene tilkjennegir. I tillegg har de fleste lufthavnene enten en beredskapsordning eller nattåpent for å betjene ambulanseflygninger og annen nødvendig transport utenom ordinær åpningstid.

Det er et etablert prinsipp innenfor mange sektorer i offentlig forvaltning, at kostnader for tjenester dekkes av den virksomhet som har ansvaret for forvaltning av tjenesten. Styret har bedt SD etablere nødvendig kontakt med de ansvarlige for ambulanseflygninger og frakt av post, slik at det igangsettes en prosess som tar sikte på å skaffe Avinor økonomisk kompensasjon for de tilleggs-kostnader disse tjenestene medfører. Nye økonomiske avtaler innen dette området må samordnes med omfanget av statlig kjøp på regionalnettet.

5.4 Nye myndighetskrav

Security

Nasjonale og internasjonale krav detaljregulerer hvordan security skal implementeres og utføres. Dette gjelder så vel den operative utførelsen av sikkerhetstjenesten, som de tekniske krav til utstyret som benyttes. LT kontrollerer jevnlig at Avinor følger bestemmelsene.

EU forordning (EF) 2320/2002 og (EF) 622/2003 fastsetter at det skal etableres felles regler for security innen sivil luftfart, med nye og strengere krav til full sikkerhetskontroll av bagasje, passasjerer og frakt, samt adgangskontroll. I henhold til EØS-avtalen vil forordningen bli gjort gjeldende for Norge, men det er ved inngangen til 2004 ennå ikke ført forhandlinger med EU, og det foreligger ingen norsk forskrift. LT vil, med hjemmel i Luftfartsloven, gjøre sikkerhetsforordningens krav til sine egne når krav til sikkerhetsnivået for norske lufthavner for 2004 skal fastsettes. Forordningen skal gjøres gjeldende for stamlufthavnene innen 01.02.04, mens den først blir gjort gjeldende 01.01.05 for de regionale.

Implementeringen er et svært omfattende arbeid med store økonomiske og operative konsekvenser for luftfarten. De samlede investeringer er beregnet til 650 mill.kr (ekskl. OSL). Av dette ble ca. 20 % tatt i 2003. Øvrige investeringer kommer i 2004 og senere avhengig av endelig vedtak i EU. Investeringsbehovet på OSL er beregnet til 124 mill.kr. 74 mill.kr av dette ble tatt i 2003, resten kommer i 2004 eller senere. Årlige samlede driftskostnader er estimert til 295 mill.kr.

Varslede myndighetskrav

Det pågår for tiden et omfattende arbeid med å oppjustere og endre kravene som LT gir overfor lufthavner og flysikringstjenesten. Dette er et viktig arbeid som skaper et mer å jourført og oppdatert regelverk. Innenfor mange områder innebærer det også en nødvendig tilpasning til de internasjonale kravene. Styret vil likevel påpeke betydningen av grundige nytte/kostnadsvurderinger før endelig krav blir fastlagt. Dette gjelder særlig på de områder der en har nasjonal frihet og der en vurderer å innføre krav som er strengere enn det internasjonale regelverket.

Nedenfor gis en kort oversikt over forskrifts-/regelverksendringer som Avinor kjenner til ved inngangen til 2004 og som forventes å få betydelige økonomiske konsekvenser. Det er ikke tatt høyde for noen av disse endringene i åpningsbalansen:

- *Revisjon av forskriften om utforming av flyplasser:*

LT utarbeidet våren 2003 et utkast til revidert forskrift om utforming av flyplasser. Utkastet skisserte bl.a. omfattende utvidelser av sikkerhetsområdene som omslutter rullebanene. Særlig på de regionale lufthavnene ville forslaget kunne gitt meget store konsekvenser – for kostnadsnivå og for evt. opprettholdelsen av

strukturen. Etter Avinors foreløpige beregninger ville konsekvensene blitt i størrelsesorden 3–4 mrd.kr. Det er nå bestemt at en skal foreta en ny vurdering av underlaget for forskriften. Ikrafttredelsen er derfor utsatt. En viser her også til omtalen av spørsmålet i stortingsmeldingen om NTP.

- *Ny driftsforskrift for Lufttrafikkjenesten:*

Den nye driftsforskriften, som gjelder fra 01.01.04, setter bl.a. krav til arbeidstid og hviletid som er strengere enn Arbeidsmiljølovens krav. Avinor ser dette som positivt for flysikkerheten. Men det begrenser effektuttaket etter produktivitetsavtalen for flygeledere. Bestemmelsene vil kunne vanskeliggjøre en rasjonell og fleksibel bruk av tilgjengelige flygelederressurser og oppnåelse av de mål for nedbemannings som er satt i Take-off-05.

- *Forskrift om sertifisering mv. av flygeledere (60 års operativ aldersgrense):*

LTs forskrift om sertifikater for flygeledere trådte i kraft 01.01.04. Forskriften innfører øvre operativ aldersgrense for flygeledere på 60 år, mens pensjonsalderen fortsatt skal være 65 år som i dag. Forskjellen i forhold til tidligere er at det ikke var satt noen slik operativ aldersgrense. Avinor ser positivt på innføringen av en øvre operativ aldersgrense på 60 år ut fra et flysikkerhetsmessig perspektiv. Avinor har allerede innført særskilte tiltak for å tilpasse flygelederbemanningen i lufttrafikkjenesten til 60-årsgrensen. Endringen betyr imidlertid også vesentlig økte kostnader for Avinor. Forskriften setter videre krav til periodisk faglig oppdatering av flygeledere, noe Avinor også anser som positivt for flysikkerheten.

- *Nye miljøkrav:*

Miljømyndighetene er ventet å innføre nytt støyregelverk i løpet av 2004. Det er her tale om et regelverk både knyttet til retningslinjer for arealbruk i støyutsatte områder, og ny forskrift om støykartlegging og tiltaksgrenser for støy. Støykartleggingen av lufthavnene er ventet å beløpe seg til nærmere 10 mill.kr over de nærmeste årene. Kravene til støyisolering m.m. forventes ikke innskjerpet på kort sikt, og vil dermed ikke påvirke Avinors pågående program.

- *Grenseverdiforskrift for støy:*

OSL er underlagt svært strenge regler for støy og vil be SD om aksept for at selskapet har oppfylt kravene til støyisolering i henhold til reguleringsplanen. Avinor forutsetter at OSL heretter blir underlagt de samme regler for støy som resten av norsk samferdsel.

5.5 Andre finansielle rammebetingelser

Pensjonskostnader

Det er betydelig usikkerhet knyttet til framtidige pensjonskostnader både i Avinor og OSL. Morselskapets underdekning er hittil beregnet til 225 mill.kr og dette beløpet ble satt av, og tatt høyde for i åpningsbalansen. Avinor-konsernet gjennomfører løpende vurderinger av nødvendige avsetninger. OSL måtte avsette 80 mill.kr til dette i 2003.

Merverdiavgift på tjenester

Det er i statsbudsjettet 2004 lagt opp til at persontransport skal komme inn i merverdiregimet. Rent praktisk skal det beregnes 6 % merverdiavgift på innenlandsk persontransport. Samtidig skal man få fullt ut fradrag for inngående merverdiavgift. I dagens regime vedrørende merverdiavgift er Avinor ikke inkludert, men det er åpnet for at dette kan bli aktuelt i fremtiden, slik systemet er utformet for våre kunder og andre leverandører av persontransporttjenester.

Fra forslag til statsbudsjett for 2004:

Som ledd i forslaget om å gjøre persontransporttjenester merverdiavgiftspliktige, kan det prinsipielt være gode grunner til også å ta infrastrukturtenester knyttet til transport inn under avgiftsområdet. Dette gjelder blant annet tjenester fra Avinor, kommunale havner og Jernbaneverket. Departementet foreslår imidlertid ikke å ta slike tjenester inn i avgiftsområdet i denne omgang. Dette vil kreve ytterligere utredninger av blant annet provenykonsekvenser.

I motsetning til for eksempel Jernbaneverket er Avinor brukerfinansiert. Avinor ønsker å levere tjenester på like vilkår som andre, og styret ber derfor om at Avinor inkluderes i mva-regimet. Dagens situasjon øker kostnadene for Avinor i forhold til tidligere. Hvis Avinor/OSL hadde kommet innenfor, vil dette betydd en avgiftslettelse i størrelsesorden 200 mill. Styret ber om at dette blir vurdert for fremtiden.

Utbytte

Styret har som uttalt målsetting at Avinor skal ha en økonomisk utvikling som vil gi avkastning til eier i form av utbytte. Åpningsbalansen forutsetter imidlertid at eier ikke tar ut utbytte de første driftsårene som aksjeselskap. Det er ikke forventet overskudd i Avinor de første årene. Styret minner om de stramme økonomiske forutsetninger som er

lagt og mener at det vil være krevende å nå selv de resultater som er forutsatt i åpningsbalansen. Dette bildet forsterkes av de utfordringer lavere statlig kjøp enn forutsatt, og endrede skattemessige forutsetninger, bringer med seg.

Undervedlegg 1

Ny organisasjonsmodell for Avinor AS

Avinor har utviklet en ny styringsmodell for selskapet. Styringsmodellen omfatter både strukturer og prosesser, bl.a. styringsnivåer og kontrollspenn, rapporteringslinjer, roller og ansvar, kompetansekrav og viktige beslutningsfora, dvs. forhold som sier hvordan selskapet vil styre og prioritere bruk av egne ressurser for å nå fastsatte mål. Styringsmodellen, inklusive ny organisasjonsstruktur, gjøres gjeldende fra 01.03.04.

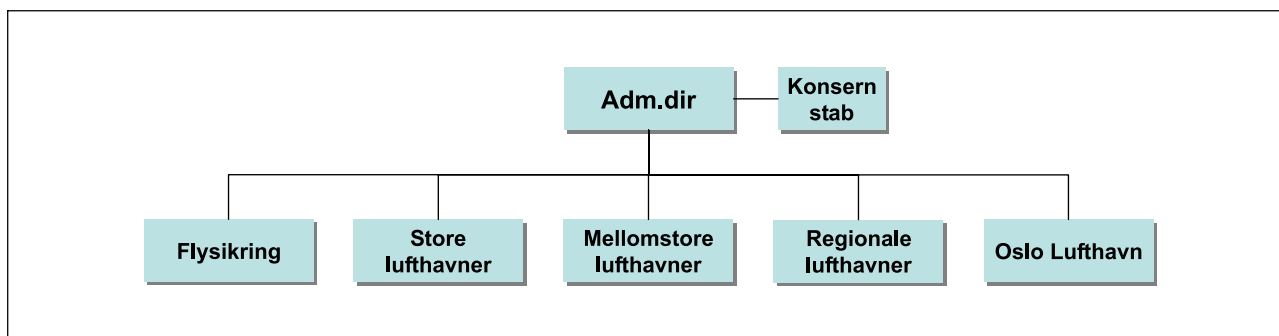
Grunnlaget for styringsmodellen er nødvendigheten av en sterkere forretningsorientering i Avinor og er bl.a. basert på disse prinsipper og føringer:

- En liten konsernstab med fokus på strategisk utvikling av selskapet, linjens resultatoppnåelse, samt bistå i administrerende direktørs styrings- og kontrollansvar.
- Divisjonsorganisering inndelt etter Avinors produkter for å oppnå forretningsmessig drift, klare ansvarsforhold, samt en sikker og punktlig luftfart.
- Flyplassen skal være minste resultatenhet og ha driftsfokus. For de minste flyplassene vil grupper/ par av flyplasser være resultatenheten.
- Resultatansvarlige skal kunne påvirke både inntekt og kostnad.
- Fellesoppgavene sentraliseres og opprettholdes kun der dette er økonomisk lønnsomt for konsernet.

Styringsmodellen er et grunnleggende element i den effektivisering av organisasjonen som er under implementering. Det er en forutsetning for de endringer som gjennomføres i Avinors organisasjon at sikkerheten i norsk luftfart skal opprettholdes på minst dagens nivå.

Figuren under gir hovedstrukturen:

Administrerende direktørs ansvarsområde er uendret etter omorganiseringen. Konsernstaben skal ha fokus på strategi, og bistå administrerende direktørs i utøvelsen av styring og kontroll. Sikkerhet og økonomi er de største enhetene i konsernstab.



Figur 2.4

Virksomheten/ selskapet organiseres i fire divisjoner:

- Divisjon flysikring
- Divisjon store lufthavner
- Divisjon mellomstore lufthavner
- Divisjon regionale lufthavner

OSL opprettholdes som egen juridisk enhet i konsernet.

Divisjon flysikring organiseres i 4 enheter:

- ACC (kontrollsentralene)
- Tårn/ approach for kontrolltårnene på følgende lufthavner: OSL, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø, Tromsø, Sandefjord, Ålesund og Kristiansund.
- Tårn/ approach for kontrolltårnene på følgende lufthavner: Haugesund, Evenes, Bardufoss, Alta, Lakselv, Kirkenes, Andøya, Rygge, Ørland og Røros.
- Flynavigasjonstjenesten (FNT)
- FNT-enheten er en intern tjenesteleverandør innen CNS (kommunikasjon, navigasjon og overvåking).

Hver av de fire enhetene i flysikringsdivisjonen ledes av en sjef som rapporterer til divisjonsdirektøren.

Divisjon store lufthavner omfatter lufthavnene i Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø.

Hver av lufthavnene ledes av en lufthavnsjef som rapporterer til divisjonsdirektør store lufthavner.

Divisjon mellomstore lufthavner består av lufthavnene i Kristiansand, Haugesund, Ålesund, Molde, Kristiansund, Harstad/ Narvik, Bardufoss, Alta, Lakselv, Kirkenes og Svalbard. Hver lufthavn ledes av en lufthavnsjef som rapporterer til divisjonsdirektør mellomstore lufthavner. For Harstad/ Narvik og Bardufoss er det felles lufthavnsjef.

Divisjon regionale lufthavner består av de 29 regionale lufthavnene som omfattes av statlig kjøp av lufthavntjenester. Lufthavnene er organisert på følgende måte: Fagernes, Røros, Ørsta/Volda, Narvik og Sørkjosen organiseres med egen lufthavnsjef. De andre grupperes med én lufthavnsjef for hver gruppe: Sogndal/Sandane, Førde/Florø, Rørvik/Namsos, Brønnøysund/Sandnessjøen, Mosjøen/Mo i Rana, Stokmarknes/Andøya, Værøy/Røst, Svolvær/Leknes, Hammerfest/Hasvik, Mehamn/Honningsvåg, Båtsfjord/Berlevåg og Vardø/Vadsø.

Hver av divisjonene har en divisjonsstab sentralt lokalisert, hvor kompetansen og oppgavene hovedsakelig er knyttet til sikkerhet og sikkerhetsledelse, økonomistyring og kontroll, samt øvrige stabsoppgaver.