

**Samferdselsdepartementet**

**AVINOR – SES og ejerudfordringer**

**Hovedprosjekt**

**01 13**



I n t e g r i t y • I n s i g h t • E x p e r i e n c e

<b>Indholdsfortegnelse</b>	<b>Side</b>
<b>1. Resumé .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Introduktion.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Procesbeskrivelse .....</b>	<b>8</b>
<b>4. Generelt om situationen og udviklingen i andre lande.....</b>	<b>9</b>
4.1 Globalt .....	9
4.2 EU/ECAA landene .....	9
4.3 Danmark .....	10
4.4 Finland .....	11
4.5 Island.....	12
4.6 Sverige.....	14
4.7 Storbritannien .....	15
4.8 Spanien .....	15
4.9 Tyskland.....	16
4.10 Østrig.....	17
4.11 Sammenfatning.....	18
<b>5. Konkurrence om flyvesikringstjenester i andre lande.....</b>	<b>19</b>
5.1 Indledning .....	19
5.2 Situationen i andre lande .....	20
5.3 De grundlæggende spørgsmål om Avinor AS .....	22
5.3.1 Motivation .....	22
5.3.2 Omfang .....	25
5.3.3 Organisering.....	25
5.4 SWOT-analyse .....	27
5.5 Sammenfatning.....	28
<b>6. Konkurrenceudsætning af flyvesikringstjenester i Norge.....</b>	<b>29</b>
6.1 Indledning .....	29
6.2 Mulige fordele .....	30
6.3 Forudsætninger og betingelser .....	30
6.3.1 Driftsbetingelser, incitamenter og valg af tjenestudøver .....	30
6.3.2 Skift af leverandør .....	32
6.3.3 Fair og effektiv konkurrence om markedet .....	33
6.3.4 Udformning og implementering af kontrakter .....	34
6.4 Ulemper ved konkurrenceudsættelse .....	35

6.5	Sammenfatning.....	36
<b>7.</b>	<b>Organisering og tilknytningsform for flyvesikringsvirksomheden .....</b>	<b>38</b>
7.1	Scenarie A – Den nuværende struktur.....	38
7.1.1	Interessenternes holdninger .....	40
7.1.2	SWOT-analyse.....	41
7.1.3	Integras vurdering .....	41
7.2	Scenarie B – Flyvesikringsvirksomheden som datterselskab i Avinor AS .....	42
7.2.1	Interessenternes holdninger .....	43
7.2.2	SWOT-analyse.....	44
7.2.3	Integras vurdering .....	44
7.3	Scenarie C – Flyvesikringsvirksomheden som statsejet aktieselskab .....	45
7.3.1	Interessenternes holdninger .....	46
7.3.2	SWOT-analyse.....	47
7.3.3	Integras vurdering .....	47
7.4	Scenarie D – Adskilte regulerede og kommercielle aktiviteter .....	47
7.4.1	Interessenternes holdninger .....	49
7.4.2	SWOT-analyse.....	50
7.4.3	Integras vurdering .....	50
<b>8.</b>	<b>Konklusioner .....</b>	<b>51</b>
8.1	Situationen og udviklingen i andre lande .....	51
8.2	Konkurrence om flyvesikringstjenester i andre lande .....	51
8.3	Konkurrenceudsætning af flyvesikringstjenester i Norge .....	52
8.4	Organisering og tilknytningsform for flyvesikringsvirksomheden .....	52
<b>9.</b>	<b>Anbefalinger.....</b>	<b>54</b>

## 1. Resumé

I sin virksomhedsplan (den såkaldte §10 plan), som blev forelagt for Samferdselsdepartementet den 22. oktober 2012, har Avinor AS foreslået, at koncernens Flysikringsdivisjon udskilles fra hovedselskabet og oprettes som et datterselskab (aktieselskab) af Avinor AS. Forslaget er begrundet dels med, at Avinor AS ønsker mulighed for at engagere sig i det voksende marked for konkurrenceudsatte lokale flyvesikringstjenester i EU, og dels med en mulig konkurrenceudsættelse af lokale flyvesikringstjenester i Norge.

Samferdselsdepartementet har anmodet Integra om at udrede en række spørgsmål i den forbindelse og vurdere fordele og ulemper ved at følge forslaget fra Avinor AS. Denne rapport er udarbejdet i respons til anmodningen fra Samferdselsdepartementet.

Den proces, som Integra har fulgt ved opgavens løsning, er beskrevet i afsnit 3. En beskrivelse af situationen og udviklingen i andre sammenlignelige lande findes i afsnit 4, og resultaterne af Integras analyser af konkurrencesituationen i andre lande og i Norge er i afsnittene 5 og 6.

I afsnit 7 er mulig organisering af og tilknytningsform for flyvesikringsvirksomheden i Norge vurderet. Integra har valgt at analysere fire scenarier, nemlig:

- Scenarie A: Bibeholdelse af Avinor AS i sin nuværende struktur;
- Scenarie B: Udskillelse af Avinors Flysikringsdivisjon i et datterselskab under Avinor A/S med samme ejerforhold og virksomhedsstruktur som i dag er gældende for Oslo Lufthavn AS; og
- Scenarie C: Etablering af Avinors Flysikringsdivisjon i et selvstændigt aktieselskab, ejet af den norske stat ved Samferdselsdepartementet.
- Scenarie D: Fuldstændig adskillelse af de regulerede og de kommercielle aktiviteter.

For hvert af de fire scenarier er fordele og ulemper analyseret i forhold til de situationer, Samferdselsdepartementet har ønsket belyst. Integras konklusioner og anbefalinger er indeholdt i afsnittene 8 og 9.

Sammenfattende har Integra konkluderet,

- at Samferdselsdepartementet ved fastlæggelsen af strategien for udviklingen af den norske flyvesikringsvirksomhed og dens finansiering nødvendigvis må tage det sektorpolitiske krav til en effektiv og velfungerende indenrigsflyvning og de forsvarspolitiske krav til kriseberedskab i betragtning;
- at det er en væsentlig forudsætning for at starte kommercielle aktiviteter i udlandet, at baggrunden er kendt og accepteret af Samferdselsdepartementet, således at aktiviteterne ikke får negativ indflydelse på den nationale luftfartsinfrastruktur og derved modvirker sektorpolitikken;
- at den norske flyvesikringsvirksomhed bør etablere en forretningsmodel for leverancen af lokale flyvesikringstjenester i andre lande baseret på et princip om, at der skal være en positiv effekt på den tilsvarende tjeneste i Norge;

**Samferdselsdepartementet**  
**AVINOR – SES og Ejerudfordringer**

- at Samferdselsdepartementet må sikre sig, at flyvesikringsvirksomheden ikke løber unødigt risiko i forbindelse med kommercielle aktiviteter i udlandet, og må have mulighed for at følge aktiviteterne tæt;
- at "Avinor-modellen" ikke anses for velegnet til konkurrenceudsættelse af lokale flyvesikringstjenester i Norge;
- at ejerskab af alle aktiver, der er nødvendige for tjenesteudøvelsen, forud for konkurrenceudsættelse i Norge bør placeres hos den pågældende lufthavn;
- at de "regulerede" aktiviteter (undervejstjenesten) og de konkurrencebaserede aktiviteter (lokale tjenester) i det mindste bør være funktionelt adskilt i en fremtidig organisationsstruktur for den norske flyvesikringsvirksomhed;
- at Scenarie A ikke vil tilvejebringe de muligheder for effektiviseringer og virksomhedsudvikling, som forventes af Avinor AS ledelse og af interessenterne;
- at Scenarie B umiddelbart vil give muligheder for at iværksætte en række tiltag med henblik på at effektivisere flyvesikringsvirksomheden og samtidig forberede en fremtidig virksomhedsudvikling i lighed med den, der er set i sammenlignelige lande;
- at Scenarie C vil være den løsningsmodel, som indenfor de nærmeste år vil give mulighed for at udvikle flyvesikringsvirksomheden i takt med den udvikling, der forudses i Europa såvel som globalt; og
- at Scenarie D er den optimale løsning, hvis det besluttes, at den norske flyvesikringsvirksomhed skal etablere sig som udøver af lokale tjenester i udlandet i konkurrence med andre tilsvarende virksomheder; og
- at alle interessenter med undtagelse af Norsk Flyvelederforening støtter konkurrenceudsættelse af lokale flyvesikringstjenester i Norge og en organisationsudvikling af flyvesikringsvirksomheden imod Scenarie C eller Scenarie D.

Integra har formuleret følgende anbefalinger til Samferdselsdepartementet:

- At Samferdselsdepartementet umiddelbart tager skridt til at tillade etablering af Avinors flyvesikringsvirksomhed som et datterselskab (aktieselskab) i Avinor AS-koncernen som foreslået i Avinors virksomhedsplan af 22. oktober 2012 ("Avinor Flysikring AS" – scenarie B) og samtidig pålægger Avinor AS at gennemføre strukturændringen med virkning fra den 1. januar 2014.
- At Samferdselsdepartementet i samarbejde med andre myndigheder (Forsvarsdepartementet, Luftfartstilsynet) og interessenter (Avinor AS, luftfartsselskaber, ikke-statsejede lufthavne) udarbejder en strategi for udviklingen af den statsejede flyvesikringsvirksomhed og herunder beslutter,
  - om lokal flyvesikringstjeneste i de statsejede lufthavne skal konkurrenceudsættelse; og
  - om den statsejede flyvesikringsvirksomhed skal have tilladelse til at deltage i konkurrence om lokale flyvesikringstjenester i Norge og/eller i udlandet.
- At Samferdselsdepartementet derefter pålægger Avinor AS i samarbejde med det berørte personale at påbegynde den nødvendige organisationsudvikling, både med hensyn til lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed, for at varetage

**Samferdselsdepartementet**  
**AVINOR – SES og Ejerudfordringer**

de opgaver, Samferdselsdepartementet har besluttet. Beslutningen og de tilknyttede betingelser bør meddeles Avinor AS senest i forbindelse med designeringen for perioden fra den 4. september 2014.

- At Samferdselsdepartementet sikrer sig, at nødvendig erfaring og kompetence, herunder viden om de nationale militære krav til kriseberedskab, til at forestå den pålagte organisationsudvikling er til rådighed for bestyrelsen i "Avinor Flysikring AS".
- At Samferdselsdepartementet, før det tillades flyvesikringsvirksomheden at deltage i konkurrencer om lokale flyvesikringstjenester, nøje følger udviklingen i Avinor AS og i den forbindelse vurderer, om følgende betingelser er opfyldt:
  - at Avinor AS indenfor ca. tre år har effektiviseret sin lokale flyvesikringsvirksomhed og reduceret omkostningerne i en sådan grad, at den er konkurrencedygtig i forhold til andre virksomheder, nationalt såvel som i udlandet.
  - at Avinor AS har skabt en organisatorisk model, som sikrer, at omkostninger og risici ved internationale aktiviteter kan isoleres fra lokal flyvesikringstjeneste i Norge;
  - at Avinor AS har bevaret undervejstjeneste og lokal flyvesikringsvirksomhed i samme organisatoriske enhed for at opnå synergi mellem de to typer af flyvesikringstjeneste; og
  - at Avinor AS har identificeret en lokal eller international partner til at bistå med markedsføringen og kontrollen af leverancerne eller selv har opbygget den nødvendige kompetence til at varetage disse opgaver.
- At Samferdselsdepartementet ikke tillader konkurrenceudsættelse af lokale flyvesikringstjenester i de statsejede lufthavne, før flyvesikringsvirksomheden er fuldstændigt adskilt fra lufthavnsdriften og direkte under Samferdselsdepartementets styring og kontrol.

## 2. Introduktion

Stortinget har besluttet, at Avinor AS har ansvaret for et landsomfattende net af 46 lufthavne for den civile luftfart. Endvidere har Avinor AS ansvaret for en samlet flyvesikringstjeneste for den civile og militære luftfart i Norge, både områdetjeneste og lokale flyvesikringstjenester.

Avinor AS skal i princippet være selvfinansierende gennem indtægter fra brugerne (luftfartsselskaberne) og indtægter fra virksomhed i forbindelse med lufthavnsdrift (toldfrit salg, parkering, arealudlejning osv.) Internt i koncernen krydssubsidieres de ikke-overskudsgivende enheder fra de overskudsgivende. Denne organisering med selvfinansiering, krydssubsidiering og ansvar for både lufthavnsdrift og flyvesikringstjeneste benævnes ofte som "Avinor-modellen".

Avinor AS-koncernen er organiseret som et 100% statsejet aktieselskab. Det statslige ejerskab forvaltes af Samferdselsdepartementet, som samtidig er den norske luftfartsmyndighed. Formålet med det statslige ejerskab er at tilgodese en sektorpolitisk målsætning om effektive luftfartsforbindelser til alle dele af landet. Samtidig stiller ejeren krav om kapitalafkast og modtager aktieudbytte.

Samferdselsdepartementet skal hvert fjerde år underrette Stortinget om virksomheden i Avinor AS. En række spørgsmål i forbindelse med flyvesikringstjenesten som følge af EU's lovgivning om det fælles europæiske luftrum (Single European Sky – SES), som Norge er en del af gennem EØS-aftalen, vil være et vigtigt emne i forbindelse med den kommende underretning til Stortinget.

I SES reguleringen anses områdetjeneste for et naturligt monopol, der bør styres gennem præstationskrav og i samarbejde indenfor funktionelle luftrumsblokke (Functional Airspace Block – FAB). Flysikringsdivisjonen i Avinor AS er udpeget til at udøve områdetjeneste i Norge, indtil videre for en toårig periode indtil den 3. september 2014. Avinor AS er gennem Flysikringsdivisjonen eneleverandør af lokale tjenester til sine egne lufthavne og af lokale tjenester til Moss lufthavn, Rygge; til Sandefjord lufthavn, Torp; og til den militære flyvestation på Ørland.

De grundlæggende strategiske spørgsmål for Samferdselsdepartementet som ejer af Avinor AS og som luftfartsmyndighed er holdningen til den udvikling, som er sat i gang af den europæiske lovgivning, og hvilke ambitioner den norske stat skal have for norsk flyvesikringsvirksomhed i fremtiden. Departementet har derfor anmodet Integra om at vurdere forhold i forbindelse med:

- Den generelle udvikling i andre lande;
- Konkurrence om lokal flyvesikringstjeneste i andre lande;
- Konkurrenceudsættelse af lokal flyvesikringstjeneste i Norge; og
- Mulig organisation og tilknytningsform for flyvesikringsvirksomheden i Norge.

### 3. Procesbeskrivelse

Integra har udarbejdet denne rapport i tæt samarbejde med Samferdselsdepartementet. Ligeledes har Integra afholdt dialogmøder med de vigtigste interessenter for at klarlægge deres syn på Avinor AS-koncernens fremtid. Således har Integra haft bilaterale møder med følgende interessenter:

- Avinor AS koncernledelse
- Avinors Flysikringsdivisjon
- Forsvarsdepartementet
- Luftfartstilsynet
- NHO luftfart
- SAS
- Norwegian Air Shuttle
- Norsk Flyvelederforening
- TEKNA i Avinor
- Norges Juristforbund i Avinor

Under processen har Integra endvidere haft adgang til følgende skriftlige materiale:

- Bedre eierstyring av Avinor – Vista Analyse for NHO Luftfart, 25. maj 2010
- Tilknytningsform for Avinors flysikringsvirksomhet – Rapport fra projektgruppe i Avinor AS, 31. marts 2011
- Tilknytningsform for Avinor Flysikring, Del 1: Strategisk analyse; og Del 2: Gjennomføring af konvertering til aksjeselskap – quartz+co, december 2011
- TEKNAs synspunkter på å omdanne Flysikringsdivisjonen til AS – TEKNA i Avinor AS, 18. januar 2012
- Organisering av flysikringstjenesten i Norge – NHO Luftfart til Samferdselsdepartementet, 24. april 2012
- TEKNAs vurdering av forslaget til styrevedtak angående tilknytningsform for flysikringsdivisjonen (FSD) – TEKNA i Avinor AS, 29. maj 2012
- Forlenget utpeking av Avinor AS som yter av lufttrafikkjenester – Samferdselsdepartementet til Avinor AS, 25. september 2012



## 4. Generelt om situationen og udviklingen i andre lande

### 4.1 Globalt

Ved tilslutning til konventionen om international civil luftfart<sup>1</sup> forpligter de kontraherende stater sig til at stille den nødvendige infrastruktur<sup>2</sup> til rådighed for den civile luftfart. Historisk set blev tjenesterne ydet af staterne og finansieret via statsbudgetterne. I takt med væksten i den civile luftfart, den teknologiske udvikling og luftfartsindustriens krav om gennemsigtighed i omkostningerne er finansieringen af infrastrukturen via statsbudgetter blevet problematisk, og alternative finansieringsmetoder har derfor været diskuteret i ICAO-regi i årtier.

Som et resultat heraf har ICAO udarbejdet en række af anbefalinger til og retningslinjer for, hvorledes luftfartens infrastruktur – herunder flyvesikringstjeneste – kan organiseres og finansieres på en sådan måde, at brugerne (luftfartsselskaberne) dækker præcist de omkostninger, der er forbundet med tjenesteudøvelsen.

ICAO fastsætter ikke standarder på dette område – udelukkende anbefalinger og retningslinjer. I sit materiale beskriver ICAO en lang række af organisations- og finansieringsmodeller for flyvesikringstjenesterne, spændende fra den traditionelle model som statsvirksomhed via "public/private partnership" (PPP) til 100% privatisering. På baggrund af forskellige sociale og geopolitiske overvejelser har forskellige stater/regioner valgt forskellige modeller, og via SES-lovgivningen har Europa været spydspids for en udvikling i retning af konkurrenceudsættelse og kommercialisering af lufthavnsdrift og flyvesikringstjeneste på et marked, som traditionelt har været et naturligt monopol.

Også på globalt niveau ses der imidlertid – kraftigt tilskyndet af brugerne (luftfartsselskaberne) – en tydelig tendens til at bevæge sig i samme retning, og man kan derfor forvente, at det konkurrencebaserede marked for kommercielle flyvesikringstjenester vil vokse i de kommende år, først og fremmest markedet for lokale tjenester ved lufthavne.

### 4.2 EU/ECAA landene

På EU-området er der som bekendt allerede en stor mængde lovgivning, der regulerer markederne for flyvesikringstjenester. I kraft af EØS-aftalen er Norge i stor grad underlagt EU-reglerne på samme vis som EU-medlemsstaterne, og de fleste af de gældende forordninger på luftfartsområdet er allerede implementeret i Norge. Man forventer at fortsætte arbejdet fremover.

EU-kommissionen lancerede i efteråret 2012 en offentlig høring omkring udviklingen af Single European Sky (SES) lovgivningen. Her inviterede man alle interessenter til at komme med indspil til, hvordan den eksisterende lovgivning kan videreudvikles. Resultatet af høringen er endnu ikke offentliggjort, men det er Kommissionens

---

<sup>1</sup> The ICAO Convention, Chapter XV – Chicago, 1944

<sup>2</sup> Lufthavne (AGA), flyvekontrolltjeneste (ATC), kommunikations-, navigations- og overvågningstjeneste (CNS), luftfartsmeteorologi (MET), luftfartsinformationstjeneste (AIS), sikring af luftfarten (AVSEC) og passagerfaciliteter (FAC)

intention, at det skal være en del af grundlaget for den forestående såkaldte SES2+ pakke, der forventes i løbet af 2013.

Man har fra Kommissionens side tilkendegivet, at man med SES2+ ikke vil fokusere på nye forordninger og interesseområder, men i større grad på at få implementeret de eksisterende forordninger og gjort løsninger, der hidtil har været for komplekse, mere enkle.

Som en del af den kontinuerlige udvikling af EU-lovgivningen cirkulerer der for tiden udkast til nye implementeringsregler for præstationsordningen og en fælles afgiftsordning for lufttrafiktjenester, der forventes vedtaget af Single Sky Committee den 5. februar 2013. Disse implementeringsregler medfører blandt andet en ændring af grænsen for, hvornår stater kan vælge at fritage lufthavne for præstationsordningen og den fælles afgiftsordning (ny grænse 70.000 IFR bevægelser årligt imod tidligere 50.000 bevægelser årligt). Flere lignende opdateringer af EU lovgivningen kan forventes.

Integra anser det ikke for sandsynligt, at man vil gennemføre krav om "unbundling" eller konkurrence og privatisering for dele af lufttrafiktjenesten inden for de næste 5-10 år. Kommissionen vil opfordre til øget konkurrence, men vil ikke påtvinge medlemsstaterne løsninger. Sandsynligvis vil man ligeledes se en opfordring til et øget samarbejde mellem udbydere af undervejtjenester i de forskellige luftrumsblokke, men ikke påtvungne deciderede fusioner af nationale flyvesikringsorganisationer.

## 4.3 Danmark

I Danmark blev Flyvesikringstjenesten udskilt fra det daværende Statens Luftfartsvæsen med virkning fra den 1. januar 2001 og etableret som en selvstændig statsvirksomhed under navnet Naviair. Forud herfor havde Statens Luftfartsvæsen afhændet størstedelen af de tidligere statslufthavne, og denne tendens fortsatte, også efter 2001. I dag ejes kun én dansk lufthavn af staten, nemlig Bornholms Lufthavn.

I oktober 2010 blev Naviair omdannet til en Selvstændig Offentlig Virksomhed (SOV), ejet af den danske stat repræsenteret ved Transportministeriet. Denne selskabsform svarer til et statsejet aktieselskab i Norge med en udpeget/valgt bestyrelse, og den juridiske konstruktion gør det muligt at finansiere anlæg og drift via lån, der optages på det almindelige lånemarked.

Naviairs virksomhed reguleres af Trafikstyrelsen, som fastsætter reglerne inden for rammerne af ICAO's standarder og i overensstemmelse med EU's Single European Sky – SES – regulering. Certificering af og tilsyn med Naviairs virksomhed udøves ligeledes af Trafikstyrelsen.

Naviairs forretningsområde omfatter i dag fire hovedopgaver:

- Undervejtjeneste – Danmark (teknisk-operativ), der omfatter områdekontrolltjeneste i dansk luftrum og trafikstyring over danske lufthavne. Endvidere omfatter aktiviteterne på området briefing og flyveinformationstjeneste fra kontrolcentralen i København. Aktivitetsområdet dækker også teknisk drift og vedligehold af radaranlæg og kommunikationsanlæg i Danmark. I 2011 omfattede området 68% af Naviairs omsætning.
- Undervejtjeneste – Grønland (teknisk-operativ), der omfatter briefing og flyveinformationstjeneste fra flyveinformationscentralen i Kangerlussuaq

(Søndre Strømfjord). Aktiviteterne dækker også teknisk drift og vedligehold af radaranlæg på Færøerne og navigations- og kommunikationsanlæg på Færøerne og i Grønland. I 2011 omfattede området 5% af Naviairs omsætning.

- Lokal flyvekontrol, der omfatter tårnkontrol- og indflyvningskontrolltjeneste i en række lufthavne samt flyvepladsflyveinformationstjeneste på Færøerne. I 2011 omfattede området 25% af Naviairs omsætning.
- Ydelser, der omfatter teknisk drift og vedligeholdelse af ATM- og lufthavnsudstyr i Danmark. I 2011 omfattede området 2% af Naviairs omsætning.

Omdannelsen til Selvstændig Offentlig Virksomhed har gjort det muligt for Naviair at indgå kommercielle aftaler. Således stiftede Naviair i 2009 sammen med den svenske tjenesteudøver LfV det fællesejede datterselskab Nordic Unified Air Traffic Control – NUAC – som siden den 1. juli 2012 har haft det fulde ansvar for at styre ejernes kontrolcentraler i København, Malmö og Stockholm. Moderselskaberne Naviair og LfV ejer fortsat navigationshjælpemidler og ATM-udstyr, og flyvelederne er ansat i moderselskaberne og udlånt/udlejet til NUAC. NUAC er certificeret i henhold til SES-reguleringen og dermed forberedt til at udøve tilsvarende tjenester i andre EU og EØS lande på kommercielle vilkår.

I 2006 stiftede Naviair sammen med Avinor og LfV den fælles nordiske flyvelederskole Entry Point North, og i 2011 etablerede Entry Point North i samarbejde med den ungarske tjenesteudøver HungaroControl en fællesejet flyvelederskole i Budapest som en Joint Venture under navnet Entry Point Central. Både Entry Point North og Entry Point Central er certificeret af de nationale myndigheder og tilbyder uddannelserne på kommercielle vilkår.

Det gældende danske regelsæt vedrørende lokal flyvesikringstjeneste i lufthavne gør det muligt for driftsherren selv at vælge tjenesteudøver. I dag har seks lufthavne valgt at indgå kontrakt – på kommercielle vilkår – med Naviair om udøvelse af tårn- og indflyvningskontrolltjeneste, og Vagar Lufthavn på Færøerne har indgået kontrakt med Naviair om udøvelse af flyvepladsflyveinformationstjeneste. Øvrige lufthavne i Danmark og Grønland, hvor der udøves flyvepladsflyveinformationstjeneste, har alle valgt andre løsninger. Naviairs kontrakter med lufthavnene om leverance af lokal flyvesikringstjeneste indeholder ikke blot de finansielle rammer, men også lufthavnens krav til Naviairs præstationer, og de genforhandles med regelmæssige intervaller.

## **4.4 Finland**

I Finland er drift af lufthavne og leverance af flyvesikringstjeneste samlet i én statsejet virksomhed, Finavia.

Finavia ejer og driver et netværk bestående af 25 lufthavne – alle statsejede lufthavne med undtagelse af Seinäjoki og Mikkeli, som ejes af de lokale myndigheder. Finavia leverer både undervejstjeneste og lokale flyvesikringstjenester og har en integreret civil-militær flyvesikringsvirksomhed. Finavia har en kontrakt med det finske meteorologiske institut vedrørende meteorologiske ydelser. Finavias kommercielle aktiviteter omfatter både kommercielle ydelser i lufthavnene og en ejendomsdivision.

Den finske stats ejerskab af Finavia er sammenligneligt med norske model. Finavia er et offentligt aktieselskab, der er 100% ejet af den finske stat. I 2011 var indtjeningen i Finavia €364,0 millioner, og virksomheden havde 3.000 ansatte. Man opnår

finansiering fra de finansielle markeder i lighed med Avinor. Den største finansieringskilde er for tiden den Europæiske Investeringsbank.

Ejeren, den finske regering, har formuleret krav til Finavias virksomhed og finansielle mål. Regeringen forventer, at Finavia:

- fastholder og udvikler nationale lufthavne og ATM-netværket for både civil og militær luftfart;
- udbygger tilgængeligheden og kontinuiteten i både indenrigs og internationale flyforbindelser;
- anvender en afgiftspolitik, der opfordrer til videre udvikling af luftfart i Finland; og
- sikrer, at driften generelt er rentabel.

Finavias investeringer, kontraktlige forhold eller operationelle og finansielle risici må ikke underminere dets evne til at udføre dets særlige pålagte opgaver.

Helsingfors lufthavn er den største og knudepunktet i Finlands netværk af lufthavne. En del af den indtægt, lufthavnen generer, for eksempel fra kommercielle dele af forretningen, anvendes til at finansiere de resterende 24 Finavia-ejede lufthavne. Dermed er lufthavnsafgiften den samme ved alle Finavias lufthavne i overensstemmelse med EU direktivet om lufthavnsafgifter<sup>3</sup>. Denne model er stort set identisk med den, der anvendes i Norge.

Finavia modtager ikke nogen form for offentligt tilskud til de lufthavne, der ikke er profitable. Til gengæld samarbejder Finavia med stat og kommuner om finansiering af forskellige lufthavnsudbygningsprojekter.

Som eneejer af Finavia evaluerer staten det samlede resultat af Finavias aktiviteter på baggrund af, hvorvidt virksomheden opfylder sin samfundsfunction, og prisen herfor.

## 4.5 Island

Organisationen i Island har i de senere år været under konstant forandring. Oprindeligt var Flugmálastjórn (Civil Aviation Administration of Iceland) ansvarlig for lufthavnsdrift, flyvesikringstjeneste samt tilsynsfunktioner<sup>4</sup>, men den 1. januar 2007 blev der gennemført en adskillelse af lufthavnsdriften og flyvesikringsvirksomheden fra tilsynsfunktionerne, og samtlige ikke-tilsynsaktiviteter blev overført til en nydannet organisation under navnet Isavia.

I perioden indtil 2007 oprettedes en række forskellige kommercielle selskaber, hvis formål det var at opsamle viden og økonomi til at udvikle luftfarten i Island. Her er det vigtigt at nævne, at luftfarten i Island arbejder under specielle vilkår, idet de flyvesikringstjenester, der ydes til transatlantisk luftfart, finansieres under Joint Finance Agreement, en aftale som administreres af ICAO. Endvidere har Keflavik Lufthavn fået afgiftsfrihed for samtlige transitpassagerer for herigennem at øge Keflaviks betydning som knudepunkt.

Det vigtigste af de kommercielle selskaber, som blev etableret, var Tern Systems Ltd. (i 1997). Tern Systems Ltd., som er i dag et datterselskab af Isavia, vedligeholder og

<sup>3</sup> EU direktiv 2009/12 om lufthavnsafgifter

<sup>4</sup> Dette gjaldt oprindeligt ikke for Keflavik Lufthavn, hvor US Air Force havde ansvaret for lufthavnsdriften og den lokale flyvesikringstjeneste.

**Samferdselsdepartementet**  
**AVINOR – SES og Ejerudfordringer**

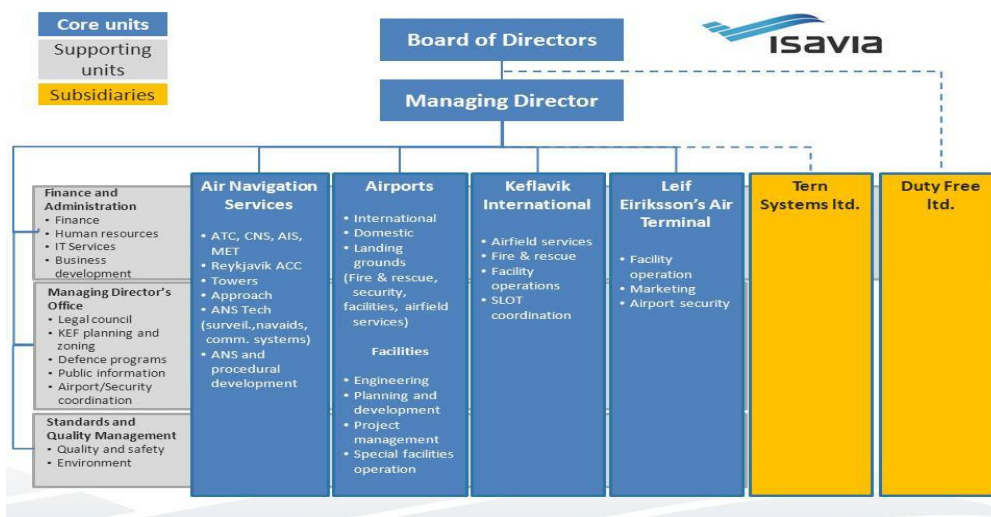
videreudvikler væsentlige elementer af Isavias ATM system og er platformen for kommercielle aktiviteter for Isavia. Udover Tern Systems Ltd. har Isavia i dag Tax Free Ltd. som datterselskab. Udskillelsen af kommercielle aktiviteter i selvstændige kommercielle virksomheder anvendes i vid udstrækning af Isavia.

Da US Air Force trak sig ud af Keflavik, overgik lufthavnen til islandsk ejerskab og kontrol. To statsejede virksomheder fik ansvaret for driften af lufthavnen, Leifur Erikson Terminal Ltd. og Keflavik Airport Ltd., hvor Keflavik Airport Ltd. fik det operationelle ansvar for lufthavnens drift. Disse to virksomheder blev fusioneret til ét selskab, Keflavik Airport, som fik ansvaret for den fulde drift af Keflavik Lufthavn, herunder udøvelse af lokal flyvesikringstjeneste.

I forbindelse med forløbet omkring finanskrisen, som ramte Island meget hårdt, blev det besluttet at fusionere Keflavik Lufthavn med Isavia. Baggrundene for denne fusion var mange, men blandt andet blev det muligt at krydssubsidiere mellem Keflavik Lufthavn og de lokale lufthavne. I Island er det Keflavik Lufthavn, som giver overskud, mens lufthavne som Reykjavik og Egilsstaðir hviler i sig selv.

Der er ikke direkte krydssubsidiering mellem flyvesikringsvirksomheden og lufthavnsdriften, men der foretages en krydssubsidiering mellem international og national luftfart, idet indenrigstrafik i to sektorer i kontrolcentralen i Reykjavik er fritaget for undervejsafgifter.

Den 1. maj 2010 blev Isavia omdannet til et kommercielt statsejet selskab. Samtidigt blev organisationen ændret, således at den er mere dynamisk som vist på nedenstående figur.



Der er for tiden ikke formelle planer om yderligere at opdele organisationen, ligesom der ikke er planer om at deltage i konkurrencen om det internationale marked for ydelser som lokal flyvesikringstjeneste. Det er et udbredt ønske i Island at beholde en samlet organisation, idet det giver bedre politisk kontrol med organisationen og større muligheder for aktiviteter på tværs af organisationen.

Luftfartens infrastruktur spiller en stor rolle i at binde samfundet sammen, og derfor ønsker man ikke at slippe den politiske kontrol med selskabet.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at Island, som også har underskrevet European Common Aviation Area (ECAA) aftalen, ikke har planer om at lade andre flyvesikringsvirksomheder overtage de lokale flyvesikringstjenester. Tværtimod er Isavia i gang med en større rationaliseringsproces, blandt andet med at lukke meget små lufthavne, hvilket skal styrke Isavia nationalt.

## 4.6 Sverige

Sverige havde historisk set system, der på mange områder var sammenligneligt med det norske. Driften af lufthavne og flyvesikringstjenester var således samlet i én statslig administration – Luftfartsverket (LFV). Som et af punkterne i den nye regerings mere markedsorienterede politik blev det i 2009 besluttet, at virksomheden skulle deles i to dele: LFV fortsatte som den virksomhed, der leverer både undervejstjeneste og lokale flyvesikringstjenester i Sverige, hvorimod driften af de statsejede lufthavne blev udskilt i den selvstændige virksomhed Swedavia. Som et yderligere resultat har man samtidig valgt at privatisere flere af de mindre, regionale svenske lufthavne, således at de i dag er omdannet til aktieselskaber med regionale og kommunale ejere.

Som et resultat af FAB-samarbejdet mellem Danmark og Sverige har LFV og Naviair stiftet selskabet NUAC, som siden den 1. juli 2012 har haft det fulde ansvar for at styre ejernes kontrolcentraler i København, Malmö og Stockholm. NUAC er ligeligt ejet med 50% af LFV og Naviair og stiftet som et aktieselskab i henhold til svensk lov.

Da LFV blev et statsejet selskab, der skulle konkurrere på kommercielle vilkår, valgte man samtidig at åbne for konkurrence på markedet for udøvelsen af lokal flyvesikringstjeneste i Sverige. For de Swedavia-ejede lufthavne blev konkurrencen i første omgang udskudt på grund af problemer med udbuddet og juridiske problemer med konkurrencegrundlaget. Udbuddet forventes dog genoptaget i 2013 – for alle lufthavne, inklusive Stockholm-Arlanda.

For de privatejede lufthavne har det private selskab Aviation Capacity Ressources AB (ACR) haft en vis succes med at overtage leverancen af lokale tjenester på de lufthavne som har været i udbud. Således leverer ACR i dag lokale flyvesikringstjenester i følgende lufthavne:

- Stockholm-Västerås
- Örebro
- Småland
- Trollhättan-Vänersborg

En lang række lufthavne og flyvepladser i Sverige har været drevet af de lokale myndigheder (län og/eller kommune), både før og efter opsplittningen af LFV. Disse lufthavne har historisk også selv leveret lokale flyvesikringstjenester.

I december 2012 lancerede flere privatejede lufthavne et fælles udbud for lokale flyvesikringstjenester. Således har man udbudt både lokal flyvesikringstjeneste og vejrobservationstjeneste i Jönköping, Kalmar, Karlstad, Norrköping og Skellefteå City lufthavne. Ved at afholde et samlet udbud forventer lufthavnene at kunne opnå den lavest mulige pris. Man har valgt et samlet udbud for fire år (med mulighed for forlængelse med et ekstra år), med lokale specifikationer for hver enkelt lufthavn.

## 4.7 Storbritannien

Storbritannien har været en af de toneangivende nationer, når det kommer til liberalisering og reorganisering af flyvesikringsvirksomheden. Områdetjenesterne i Storbritannien varetages af NATS, der også leverer lokale tjenester i visse lufthavne.

I 1996 blev NATS en statsejet virksomhed og funktionelt adskilt fra luftfartsmyndighederne i Storbritannien. Herefter blev det fuldstændige statsejerskab afløst af et "public/private partnership" (PPP) i 2001, da et udbud blev vundet af en sammenslutning af britiske flyselskaber, der overtog 46% af ejerskabet samtidig med, at 5% blev overdraget til en sammenslutning af ansatte. Den britiske stat ejer fortsat 49% og en såkaldt "golden share", som er afgørende for flertalsbeslutninger.

NATS drives som en af de få flyvesikringstjenester som en forretning, der er afhængig af profit fra dens forretningsområder. Selskabet er således helt separeret fra offentlig støtte. Afmatningen i luftfartsbranchen efter 2001 medførte et behov for ny kapital, der blev indskudt ved, at lufthavnsoperatøren BAA overtog 4% af aktierne i selskabet.

Organisatorisk er NATS inddelt i to forskellige enheder:

- NERL (NATS En Route Ltd.) leverer undervejstjenester i Storbritannien
- NSL (NATS Services Ltd.) leverer lokale flyvesikringstjenester ved lufthavne, såvel i Storbritannien som internationalt.

Denne opdeling har i Storbritannien været en nødvendighed for at kunne konkurrere på markedet for lokale tjenester, der har været konkurrenceudsat siden 1970'erne. Det har primært resulteret i, at mindre lufthavne er blevet selvforsynende, men også større regionale lufthavne som Newcastle, Liverpool, Leeds-Bradford og East Midlands modtager tjenesteydelser fra andre leverandører end NATS.

I nyere tid har der ikke været samme ejerskab af lufthavne og flyvesikringsvirksomheder i Storbritannien, da alle lufthavne enten har været en del af det statsejede BAA (nu privatejet under Heathrow Airports) eller privatejede virksomheder. Størstedelen af de større lufthavne holder fast i NATS som leverandør, hvilket dels skyldes kompleksiteten i luftrummet omkring London (London Terminal Control Centre), der styres sammen med resten af London FIR fra samme kontrolcentral, og dels andre historiske årsager.

Kommercialiseringen af NATS er det første eksempel i Europa på, at private investorer inddrages i ejerskabet af flyvesikringsvirksomheder. Dette har været gjort med relativ stor succes, da det er lykkedes at drive en kommerciel forretning, der kun har haft behov for kapital efter de særlige omstændigheder i september 2001, sammenfaldende med selskabets stiftelse.

## 4.8 Spanien

I Spanien er AENAs model for ejerskab af lufthavne og levering af flyvesikringstjenester meget nær den model, der er anvendt i Norge, eftersom alt er samlet i én statsejet virksomhed. AENA er således underlagt statsejerskab under transportministeriet.

Man har set det samme behov for at ændre strukturen i Spanien, som for tiden diskuteres i Norge. Således er AENA i 2011 blevet opdelt i to enheder: flyvesikringsvirksomhed og lufthavnsdrift. Man har i den forbindelse valgt en anden løsning end dem, der er på bordet i Norge: Den del af virksomheden, der driver 47

lufthavne i Spanien, er blevet udskilt som et datterselskab af flyvesikringsvirksomheden. En del af tankegangen bag denne opdeling har været at gøre lufthavnene i Madrid og Barcelona parate til privatisering og salg. De politiske interesser har dog ændret sig, og det er derfor ikke længere aktuelt at udskille disse to lufthavne. Muligheden forbliver dog åben på længere sigt, og der diskuteres en delvis privatisering af hele AENAs lufthavnsdivision.

I Spanien blev det besluttet at konkurrenceudsætte markedet for lokale flyvesikringstjenester i flere regionale lufthavne i 2010. Udbuddet blev offentliggjort i januar 2011, bestående af tre faser, og blev afsluttet i efteråret 2011 med valget af FerroNATS – et konsortium bestående af britiske NATS og spanske Ferrovial<sup>5</sup> – for 10 lufthavne og det private firma SAERCO<sup>6</sup> for 3 lufthavne.

De to grupper af lufthavne var:

- Alicante, Valencia, Ibiza, Sabadell, Sevilla, Jerez, Melilla, Madrid Cuatro Vientos, Vigo and A Coruña
- La Palma, Lanzarote og Fuerteventura

Erfaringerne i Spanien er på nuværende tidspunkt begrænset til udbudsproceduren og ændringerne fra den eksisterende struktur. Således er kontrakterne med de valgte flyvesikringsvirksomheder endnu ikke trådt i kraft.

De prækvalificerede virksomheder var, udover vinderne:

- LfV
- DFS
- Indra
- Nav Portugal.

## 4.9 Tyskland

I Tyskland er markedet for lokal flyvesikringstjeneste gradvist liberaliseret fra 2007 og fremefter. Resultatet i dag er et marked, der fortsat er domineret af Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS), men konkurrenter har været i stand til at etablere sig på markedet.

DFS blev stiftet som en 100% statsejet virksomhed i 1993 og afløste den hidtidige statslige forvaltning, der leverede flyvesikringstjeneste, Bundesanstalt für Flugsicherung. Lufthavnsdrift og flyvesikringstjeneste har ikke været samlet i samme virksomhed i Tyskland i nyere tid. Ligeledes er de største tyske lufthavne ikke statsejede, men primært ejet af de tyske länder – eller delvis privatiserede.

Tyskland var blandt de første lande i Europa til at indføre en kommerciel struktur for flyvesikringsvirksomheden, omend DFS forblev statsejet. Siden 2004 har virksomheden været på vej mod en delvis privatisering, men hidtil har grundlovsproblemer i Tyskland forhindret dette. Grundloven blev ændret i 2009, hvorfor en delvis privatisering i dag er mulig, men den har stadig ikke fundet sted. DFS situation kan bedst sammenlignes med den mulige situation i Norge ved oprettelsen af et selvstændigt "Norsk Flysikring AS".

---

<sup>5</sup> Koncern, der blandt andet ejer Heathrow og Gatwick Airports.

<sup>6</sup> SAERCO er 20% ejet af Tjekkiets nationale flyvesikringsvirksomhed ANS CR.



**Samferdselsdepartementet  
AVINOR – SES og Ejerudfordringer**

DFS yder stadig lokale flyvesikringstjenester ved de 16 større internationale lufthavne i Tyskland, men for en række af de mindre lufthavne har markedet været åbent for konkurrence siden 2007. Som forberedelse til denne konkurrenceudsætning dannede DFS i 2005 et datterselskab – "The Tower Company" – som er specialiseret i lokale flyvesikringstjenester i mindre og mellemstore lufthavne.

Siden konkurrencen blev givet fri i de tyske lufthavne, er det lykkedes The Tower Company at fastholde eller vinde markedet i de følgende lufthavne:

- Dortmund
- Niederrhein-Weeze
- Leipzig-Altenburg
- Frankfurt-Hahn
- Karlsruhe/Baden-Baden
- Magdeburg/Cochstedt
- Memmingen
- Mönchengladbach
- Paderborn-Lippstadt

Udover DFS og The Tower Company har mindre lufthavne valgt at blive certificeret til selv at levere lokal flyvesikringstjeneste, og østrigske Austro Control er også kommet ind på markedet ved i 2007 overraskende at vinde en kontrakt om at levere lokale flyvesikringstjenester i ti mindre lufthavne.

Følgende mindre lufthavne lever selv lokale tjenester i dag:

- Black Forest Airport
- Mannheim

Austro Control har i dag retten til at levere lokale tjenester i:

- Augsburg
- Braunschweig-Wolfsburg
- Friedrichshafen
- Heringsdorf
- Hof-Plauen
- Kassel-Calden
- Lübeck
- Oberpfaffenhofen
- Schwerin
- Zweibrücken

## 4.10 Østrig

Den østrigske model indenfor organisering af flyvesikringsvirksomhed er ganske speciel og unik i europæisk sammenhæng. I 1993 oprettedes Austro Control GmbH som statsejet aktieselskab med ansvar for flyvesikringstjenester. I tillæg hertil er Austro Control pålagt myndighedsopgaver, der gør, at virksomheden i dag udfører mange af de opgaver, som man ellers vil forvente at finde i andre virksomheder, for eksempel certificering af luftfartøjer og piloter, luftfartslovgivning, inspektionsvirksomhed og eftersøgnings- og redningstjeneste (SAR).

Da der ikke findes nogen selvstændig civil luftfartsmyndighed andet end transportministeriet, er det Austro Control, som udover at være tjenesteudbyder også

udfører mange andre opgaver på vegne af Østrig – med ministeriet som lovgivende og regulerende myndighed.

Man har oprettet et datterselskab under navnet Austro Control GmbH International, der primært udbyder konsulenttjenester og andre tjenester til internationale kunder, for eksempel kalibreringsflyvning mm.

Som nævnt i afsnittet om Tyskland har Austro Control frihed til at konkurrere internationalt – og har gjort det med nogen succes. Dette er sket på trods af, at man ikke har udskilt de internationale operationer i et særskilt selskab, men har bibeholdt dem som en del af den samme virksomhed, som udfører myndighedsopgaver i Østrig. Denne forretningsform stiller store krav til adskillelse af regnskaber, da der ikke må tilføres offentlige midler til at understøtte aktiviteterne i udlandet.

Man har ikke konkurrenceudsat lokal flyvesikringstjeneste i Østrig, og Austro Control har således monopol på at levere tjenester ved de seks østrigske lufthavne med rutetrafik. En del af årsagen hertil er, at man har den opfattelse at lokal flyvesikringstjeneste kræver et indgående kendskab til de specielle forhold som er i forbindelse med en række af de østrigske lokale lufthavne.

## **4.11 Sammenfatning**

På globalt niveau er der en stigende tendens til kommercialisering af flyvesikringsvirksomhederne, og i EU/EØS-landene har denne udvikling taget fart som følge af SES-lovgivningen. Det fremgår af den foranstående gennemgang, at de enkelte lande har valgt meget forskellige modeller til at opfylde SES-lovgivningen, baseret på nationale politiske overvejelser og den øvrige samfundsstruktur.

Det skal bemærkes, at i den overordnede europæiske infrastruktur- og trafikplanlægning indgår også andre transportformer. Den langsigtede strategi har været – og er stadig – at overføre mest muligt tungt gods fra jernbaner til de indre vandveje for derved at frigøre jernbanenetværkets kapacitet til højhastighedstog. Disse har igen frigjort luftrumskapacitet og dermed bidraget væsentligt til den effektivitetsforøgelse, der er opnået i den centrale del af Europa gennem de senere år.

Tilsvarende overvejelser kan ikke anvendes i Norge. På grund af den geografiske udstrækning, topografien og befolkningsfordelingen er den norske infrastruktur afhængig af en effektiv og velfungerende indenrigsflyvning, som kan tilbyde lufttransport også over forholdsvis korte afstande.

På det forsvarspolitiske område deltager Norge ikke i EU fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, men følger det meste EU lovgivning på området. Alligevel vil det norske forsvar formodentlig have helt specifikke krav til flyvesikring

Ved fastlæggelsen af strategien for udviklingen af den norske flyvesikringsvirksomhed og dens finansiering må det sektorpolitiske krav til en effektiv og velfungerende indenrigsflyvning og de forsvarspolitiske krav nødvendigvis tages i betragtning.

## 5. Konkurrence om flyvesikringstjenester i andre lande

### 5.1 Indledning

I dette afsnit behandles spørgsmålet om konkurrence om lokale flyvesikringstjenester i andre lande, som er uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt lokal flyvesikringstjeneste skal konkurrenceudsættes i Norge. Der er ingen problemer forbundet med at deltage i ydelsen af lokale flyvesikringstjenester i andre lande og selv opretholde et nationalt monopol.

I det foregående afsnit er situationen og udviklingen i en række andre lande gennemgået med primær fokus på den generelle situation i landet. I den forbindelse er det yderst interessant at se på, hvorvidt flyvesikringsvirksomheder i andre lande deltager i internationale udbud af lokale flyvesikringstjenester, hvorledes dette er organiseret, og i hvilket omfang – idet der er en helt klar udvikling hen imod, at flere og flere virksomheder deltager i de forskellige udbud.

Før den lokale flyvesikringstjeneste blev udbudt i et større omfang på basis af SES-lovgivningen, havde kun et fåtal af flyvesikringsvirksomheder en egentlig kommerciel afdeling. De mest kendte var DFS Consulting i Tyskland, Swedavia (nu LfV Aviation Consultants) i Sverige, NATS International Department i Storbritannien og DSNA i Frankrig. NATS og DSNA arbejdede primært i deres tidligere kolonier, mens Swedavia havde en del opgaver sammen med SIDA, den svenske organisation for udviklingshjælp. Avinor AS havde en tilsvarende organisation, Nordic Aviation Resources (NAR), som dog blev afhændet efter flere år med underskud.

Tilsvarende NAR havde en del andre kommercielle virksomheder problemer med at skabe værditilvækst, og ofte måtte ejerne indirekte støtte de kommercielle virksomheder økonomisk eller sælge ressourcer billigt til virksomheden. Begrundelsen for sådan støtte var, at værdien af de kommercielle aktiviteter for flyvesikringsvirksomheden blev betragtet som en mulighed for personalet for at arbejde internationalt, og derved skabte man større medarbejdertilfredshed og mulighed for at fastholde nøglemedarbejdere.

Efter at EU har lagt pres på de enkelte lande i EU – og under European Common Aviation Area (ECAA) aftalen for ikke EU-lande – for at få dem til at udsætte lokal flyvesikringstjeneste for konkurrence, har flere og flere flyvesikringsvirksomheder i Europa etableret eller planlægger at etablere kommercielle enheder. Det skal i denne forbindelse nævnes, at de fleste flyvesikringsvirksomheder arbejder med en generel kommercialisering, hvor man ønsker at sælge en stort udvalg af ydelser som for eksempel uddannelse, træning, rådgivning og lokal flyvesikringstjeneste.

Denne yderligere interesse for at deltage i internationale aktiviteter hænger ligeledes tæt sammen med den stigende kommercialisering af flyvesikringsvirksomhederne og udskillelsen i selvstændige aktieselskaber. Mens en statslig organisation kan være tilfreds med at levere tjenester til samfundet, vil en privat virksomhed ofte blive mødt med krav – fra bestyrelsen og fra ejerkredsen – om vækst og skabelse af en øget værdi (profit) til ejeren. Derfor bevæger flere og flere flyvesikringsvirksomheder sig ind i kommercielle aktiviteter af forskellig slags.

I det følgende gennemgås først situationen i andre lande og derefter tre helt centrale spørgsmål i beslutningen om, hvorvidt den norske flyvesikringsvirksomhed skal deltage i udbud af lokal flyvesikringstjeneste udenfor Norge.

## 5.2 Situationen i andre lande

Det er yderst interessant at se på, hvorledes og på hvilken baggrund andre flyvesikringsvirksomheder deltager i internationale udbud af lokale flyvesikringstjenester. Der er meget forskellige årsager til og baggrund for, at en flyvesikringsvirksomhed deltager i de internationale udbud, ligesom de forskellige flyvesikringsvirksomheder har organiseret sig forskelligt.

I Norden er det kun en enkelt af flyvesikringsvirksomhederne, som deltager i større omfang i internationale kommercielle aktiviteter. Avinor AS har, som nævnt, forsøgt sig med et konsultantselskab (NAR), men uden held. Mest udviklet indenfor området er Sverige, som har et selvstændigt kommercielt selskab, LfV Aviation Consulting (LAVCO). LAVCO har eksisteret siden 1982 og leverer en lang række ydelser indenfor lufthavnsdrift, tilsynsfunktioner, kalibreringsflyvning og flyvesikringstjeneste. LAVCO tilbyder således ikke alene tjenester indenfor lokal flyvesikringstjeneste, men bredere indenfor luftfartsområdet. LAVCO har i perioder haft meget svært ved at tjene penge til LfV, og i LfV diskuteres fremtiden for LAVCO konstant.

LfV har kun i et par enkeltstående tilfælde deltaget i internationale udbud af lokal flyvesikringstjeneste. LfV deltog således i det store udbud i Spanien, hvor LfV vandt et antal lufthavne, men måtte efterfølgende trække sig tilbage på grund af manglende tilladelse fra LfVs ejer. Ligeledes deltog LfV i et større udbud – sammen med en lokal partner – i Abu Dhabi, men uden succes, da den lokale partner fandt andre samarbejdspartnere. Således leverer LfV ikke lokal flyvesikringstjeneste udenfor Sverige i dag, men har en hel klar strategi om at ville deltage på det internationale marked.

Interessant for LfV er dog samspillet mellem LfV og LAVCO. LAVCO varetager de kommercielle aspekter, men det er LfV, som må levere flyvesikringstjenesten direkte, da LAVCO ikke er certificeret i henhold til EU's bestemmelser.

I Danmark har Naviair har valgt en hel anden løsning. Naviair ønsker ikke at deltage i internationale udbud, men stiller gerne ressourcer til rådighed for LfV eller for andre, som ønsker at deltage i internationale udbud af lokale flyvesikringstjenester eller andre internationale opgaver. Ideen bag Naviairs strategi er, at man ønsker at anvende det nuværende overskud af flyveledere, men man ønsker ikke at opbygge en egentlig kommerciel enhed. Baggrunden er, at etablering og markedsføring af sine ydelser og opnåelse af international accept og "image" er en meget dyr proces, som kun vanskeligt kan finansieres via de normale indtægtskilder. Derfor har man valgt rollen som underleverandør og at stille ressourcer til rådighed til at hjælpe sine samarbejdspartnere, blandt andet igennem COOPANS samarbejdet og i Borealisalliancen<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> "COOPANS – a COOperation between Providers of Air Navigation Services" – et samarbejde mellem flyvesikringsorganisationerne i Danmark, Irland, Kroatien, Sverige, Østrig og Thales omkring udvikling af et fælles ATM system. Borealisalliancen: samarbejdsorganisation mellem flyvesikringsorganisationerne i Danmark, Estland, Finland, Irland, Island, Letland, Norge, Storbritannien og Sverige.

Naviair har for nylig startet dette koncept, så det kan på nuværende tidspunkt ikke vurderes, om dette bliver en succes. Konceptet er yderst interessant, idet det løser en række af de traditionelle problemer i forbindelse med en flyvesikringsvirksomheds deltagelse i internationale kommercielle aktiviteter såsom omkostninger til opbygning af den nødvendige markedsføringskompetence.

I Finland har Finavia i dag ikke tilsvarende kommercielle aktiviteter, men overvejer at starte et internt analysearbejde for at vurdere, om Finavia bør deltage i internationale kommercielle aktiviteter i fremtiden. Tilsvarende har Isavia i Island heller ikke internationale kommercielle aktiviteter bortset fra de aktiviteter, som varetages af Isavias datterselskab Tern Systems Ltd., og de aktiviteter, som tidligere er foregået i FN-regi i Kosovo.

I andre dele af Europa er billedet lidt anderledes. Som tidligere nævnt har DFS i Tyskland etableret et datterselskab til ydelse af lokale tjenester – The Tower Company – som ikke alene skal deltage i internationale aktiviteter, men som også leverer til tyske lufthavne. Dette sker under det koncept, at lokal flyvesikringstjeneste i regionale lufthavne skal være billigere end lokal flyvesikringstjeneste i store internationale lufthavne eller undervejtjeneste. Blandt andet arbejder DFS med konceptet om billigere flyveledere, da kravene til flyveledere i mindre regionale lufthavne ikke er de samme skrappe krav som til flyveledere i lufthavne som Frankfurt og München eller i de forskellige kontrolcentraler. Herved ønsker DFS ikke alene at gøre sig konkurrencedygtig internationalt, men også at kunne levere billigere flyvesikringstjenester nationalt.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at DFS Consulting er uafhængig af det selvstændige selskab, men DFS Consulting kan dog tilbyde den slags tjenester ved at anvende The Tower Company som underleverandør. Dette er det samme koncept, som LFV har valgt med LAVCO.

Austro Control i Østrig har med en vis succes etableret kommercielle aktiviteter og leverer, som nævnt tidligere, lokal flyvesikringstjeneste i en række regionale lufthavne i Tyskland. Samtidigt har man valgt en løsning, hvor samtlige kommercielle aktiviteter gennemføres i en selvstændig økonomisk enhed, som udover flyvesikringstjeneste også leverer rådgivningsopgaver, primært indenfor området passiv overvågning, hvor Østrig har speciel kompetence. Af de Flyvesikringsvirksomheder, Integra har analyseret, er det nok Austro Control, som har haft størst succes.

SkyGuide i Schweiz har også afsat interne ressourcer til at udbygge de kommercielle aktiviteter indenfor en række områder, herunder også leverance af lokal flyvesikringstjeneste. I dag arbejder SkyGuide primært med træning af flyveledere, men deltog sammen med en svensk underleverandør i Swedavias udbud. SkyGuide vurderer konstant, hvorvidt det er en god ide at have en kommerciel afdeling, eller om man skal overlade dette alene til træningscenteret og således ikke deltage i internationale udbud om lokal flyvesikringstjeneste.

DSNA og NATS har tilsvarende kommercielle enheder, hvor NATS er den mest aktive i leverance af flyvesikringstjenester internationalt. NATS deltager, hver gang der er et udbud, men med skiftende succes, da NATS er meget dyr.

Samtidigt deltager næsten samtlige andre flyvesikringsvirksomheder i større internationale udbud som det i Spanien, hvor for eksempel ANS CR (Tjekki) deltog og vandt nogle mindre lufthavne på Grand Canaria. Spørgsmålet er dog, hvor relevant dette er, idet ANS CR ikke skal levere andet end viden til en lokal partner, som er et

joint venture, hvoraf ANS CR ejer 20%. Herudover kanaliserer ANS CR sine kommercielle aktiviteter gennem den lokale flyvelederskole, CANI, som har en række internationale opgaver primært indenfor træningsområdet. CANI er en selvstændig enhed indenfor ANS CR.

Udover de mange flyvesikringsvirksomheder, som deltager i de internationale udbud om flyvesikringstjenester, findes der en række private udbydere. De mest kendte er nok SERCO (Storbritannien) som er meget stærke i Mellemøsten, og ACR, som i dag alene opererer i Sverige, men hvis strategi er international markedsføring, herunder blandt andet i Norge. ACR har de nødvendige godkendelser fra Transportstyrelsen i Sverige.

Konklusionen på denne gennemgang er, at der findes mange aktører på det internationale marked, og konkurrencen er hård. Næsten samtlige flyvesikringsvirksomheder i Europa har ambitioner om at levere lokal flyvesikringstjeneste, og samtlige store flyvesikringsvirksomheder i Europa deltager normalt i tilbudsgivning. Samtidigt overvejer store flyvesikringsvirksomheder udenfor Europa som for eksempel NavCanada og Air Services Australia også at arbejde på det europæiske marked, hvilket kun vil styrke konkurrencen – til fordel for lufthavnene, men til ulempe for flyvesikringsvirksomhederne.

Ligeledes findes der allerede i dag en række private aktører, som kan tilbyde samme tjenester, men som har et betydeligt mindre overhead (dette gælder for ACR, men ikke for SERCO). Her kan der forventes, at der snart kommer flere private aktører til, som vil arbejde på samme måde som lavprisselskaberne i dag. Irish Aviation Authority har allerede arbejdet med konceptet om et lavprisselskab indenfor flyvesikringstjeneste (flyvesikringstjenestens Ryanair), som skal tage konkurrencen op med de store.

Hvorvidt det er en god ide for Samferdselsdepartementet at tillade den norske flyvesikringsvirksomhed at deltage i internationale udbud vedrørende lokal flyvesikringstjeneste afhænger helt af flyvesikringsvirksomhedens organisation, af den forretningsmodel som anvendes og af begrundelsen for at gå ind i dette marked. Vil flyvesikringsvirksomheden, som i Tyskland, etablere et selvstændigt selskab, som ikke alene skal arbejde internationalt, men også sikre billigere ydelser nationalt? Vil flyvesikringsvirksomheden anvende ledige ressourcer, som i Danmark, og derved løfte udgifter væk fra den nationale drift? Vil flyvesikringsvirksomheden vokse gennem leverance af lokale tjenester og derved opnå gevinster i form af scale-of-economics? Eller vil flyvesikringsvirksomheden gå på det internationale marked for at beskytte sit nationale marked, altså via et internationalt arbejde gøre sig selv mere konkurrencedygtig?

For Samferdselsdepartementet må det være en væsentlig forudsætning, at baggrunden for at starte kommercielle aktiviteter er kendt og accepteret af Samferdselsdepartementet, således at aktiviteterne ikke får negativ indflydelse på den nationale luftfartsinfrastruktur og derved modvirker sektorpolitikken.

## **5.3 De grundlæggende spørgsmål om Avinor AS**

### **5.3.1 Motivation**

Der er en række grundlæggende spørgsmål, som skal afklares, inden det kan vurderes, hvorvidt det vil være en god ide for Samferdselsdepartementet at give tilladelse til den

norske flyvesikringsvirksomhed til at deltage i konkurrencer om lokale flyvesikringstjenester i andre lande. For det første skal det gøres helt klart, hvorfor flyvesikringsvirksomheden ønsker at levere tjenester udenfor Norge.

Der kan være flere årsager som for eksempel:

- at man ønsker at sælge den ekspertise, flyvesikringsvirksomheden har indenfor leverance af lokale flyvesikringstjenester;
- at man ønsker via deltagelse i internationale udbud at effektivisere de nationale lokale flyvesikringstjenester;
- at man ønsker via deltagelse i internationale udbud at beskytte sit hjemmemarked;
- at man ønsker at øge aktivitetsniveauet i flyvesikringsvirksomheden og derved skabe merværdi for ejerne; og/eller
- at man ønsker at have en stærkere international profil for at stå stærkere i forbindelse med fremtidig etablering af funktionelle luftrumsblokke (Functional Airspace Blocks – FAB) mm.

Ledelsen i Avinors Flysikringsdivisjon er blevet spurgt om motivationen for at deltage i internationale udbud. Det er oplyst:

- at man er interesseret i at kunne konkurrere i udlandet i frygt for, at man ellers bliver "hægtet af". Med den seneste udvikling i Spanien og i Sverige frygter man, at konkurrenterne får et for fast greb om markedet, hvis den norske flyvesikringsvirksomhed ikke starter nu, og man forudser, at de væsentligste konkurrencer om lokal flyvesikringstjeneste i Europa vil være overstået i løbet af de næste fem år; og
- at man ser flyvesikringsvirksomheden som førende indenfor udviklingen af Remote Virtual Towers og mener, at der heri ligger en forretningsmæssig fordel – både i Norge og i udlandet.

Disse synspunkter er interessante, idet Avinor AS tilsyneladende ikke, hverken på koncern- eller divisionsniveau, har defineret en klar forretningsmæssig strategi for at deltage i konkurrencen om markedet udenfor Norge, ligesom det kan være svært at se fordelene for ejeren af Avinor AS. Dette er tydeliggjort ved udtalelser fra Norsk Flyvelederforening om, at man ikke har kunnet få svar på en række centrale spørgsmål omkring kommercialiseringen af lokal flyvesikringstjeneste, herunder for eksempel konsekvenserne for personalet.

Integra har gennemført en hurtig analyse af flyvesikringsvirksomhedens situation på det internationale marked med henblik på at begrunde deltagelse i konkurrencen om lokale flyvesikringstjenester udenfor Norge. Resultaterne af denne analyse var:

- Både fagligt og teknisk står Avinors Flysikringsdivisjon meget stærkt. Der er ingen tvivl om, at norske flyveledere hører til de bedst kvalificerede i Europa, og ingen vil kunne stille spørgsmålstejn ved deres kompetence. Samtidigt er Avinor AS gennem Flysikringsdivisjonen i gang med at undersøge forskellige muligheder for at anvende avanceret teknologi i de lokale flyvesikringstjenester, selv om det er Integras vurdering, at Remote Virtual Towers ikke nødvendigvis bliver den store forretningsmæssige succes.

**Samferdselsdepartementet**  
**AVINOR – SES og Ejerudfordringer**

- Selv om Avinor AS har lave afgifter, er lønomkostningerne generelt høje sammenlignet med for eksempel ANS CR<sup>8</sup>. Avinor AS vil få vanskeligt ved at konkurrere direkte med andre flyvesikringsvirksomheder.
- Avinors Flysikringsdivisjon har ikke et stærkt netværk på samme niveau som for eksempel NATS og DFS. Samtidig har Avinor AS for tiden ikke de fornødne markedsføringsmekanismer eller andre nødvendige kommercielle ressourcer.
- Avinors Flysikringsdivisjon vil møde et meget konkurrencepræget marked, hvor en succes vil afhænge af, at virksomheden enten er meget prisbillig eller har noget andet at tilbyde markedet, som ingen anden flyvesikringsvirksomhed kan tilbyde.
- Avinors Flysikringsdivisjon er dygtig til at yde flyvesikringstjeneste i områder med vanskelige forhold og med besværlige indflyvningsprocedurer.

At finde den korrekte tilgang til markedet for den norske flyvesikringsvirksomhed ligger udenfor Integras opgave. Det kan derfor være svært at komme med en endegyldig konklusion om muligheden for at konkurrere om det internationale marked for lokale flyvesikringstjenester. Her spiller organiseringen af flyvesikringsvirksomheden, organiseringen af leverancen af lokale flyvesikringstjenester og organiseringen af de kommercielle aktiviteter ind.

Når der skal tages beslutning om, hvorvidt den norske flyvesikringsvirksomhed skal have lov til at deltage i kommercielle aktiviteter vedrørende lokal flyvesikringstjeneste, bør beslutningen baseres på Samferdselsdepartementet interesser, som primært (ikke prioriteret) er:

- at lokal flyvesikringstjeneste i Norge på ethvert tidspunkt skal gennemføres med så lave omkostninger som muligt for at understøtte sektorpolitikken og den samlede norske infrastruktur;
- at der er forsyningssikkerhed, således at den norske luftfartsinfrastruktur på ethvert tidspunkt fungerer; og
- at flyvesikkerhedsniveauet i Norge sikres til enhver tid og under alle forhold.

Ovenstående er udledt af samtaler med Samferdselsdepartementet sammenholdt med den nationale sektorpolitik, som stiller krav om en effektiv og velfungerende indenrigsflyvning.

Udgangspunktet for Samferdselsdepartementet kan være, at så længe den lokale flyvesikringstjeneste i Norge ikke konkurrenceudsættes, er der ingen umiddelbare argumenter, som taler for at den norske flyvesikringsvirksomhed skal have lov til at konkurrere i andre lande. Derimod kan der være negative konsekvenser som for eksempel:

- en ændring af fokus fra tjenesterne i Norge til de tjenester, der leveres i udlandet;
- en fordyrelse af de lokale flyvesikringstjenester i Norge som følge af omkostningerne i forbindelse med markedsføring og tilbud på kontrakter, som ikke vindes; og
- en øget risikoprofil i forbindelse med dækning af eventuelle tab og underskud ved lokal flyvesikringstjeneste udenfor Norge.

---

<sup>8</sup> Den tjekkiske flyvesikringsorganisation; der allerede er aktiv internationalt.



Derfor må det være altafgørende, at der etableres en forretningsmodel for leverancen af lokale flyvesikringstjenester i andre lande baseret på et princip om, at der skal være en positiv effekt på den tilsvarende tjeneste i Norge, altså at omkostningerne forbundet med leverance af lokal flyvesikringstjeneste i Norge bliver lavere, uden at dette får en indflydelse på forsyningssikkerhed og flyvesikkerhedsniveau.

### **5.3.2 Omfang**

I opgaveformuleringen er spørgsmålet om deltagelse i internationale kommercielle aktiviteter klart begrænset til alene at omfatte lokal flyvesikringstjeneste. Dette afsnit omfatter i sin helhed alene lokale flyvesikringstjenester, men i den endelige beslutning bør det indgå, i hvilket omfang en tilladelse til kommerciel virksomhed i udlandet også omfatter andre ydelser som for eksempel drift og vedligeholdelse af CNS-udstyr, rådgivning og lignende, idet sådan virksomhed vil stille andre – og større – krav til de kommercielle aktiviteter.

I dette notat behandles alene ydelsen af lokal flyvesikringstjeneste i udlandet som beskrevet i Integras opdrag, idet enhver ændring af omfanget kan få indflydelse på anbefalingerne.

### **5.3.3 Organisering**

Et andet væsentligt element i beslutningen om, hvorvidt den norske flyvesikringsvirksomhed skal have tilladelse til at drive lokal flyvesikringstjeneste udenfor Norge, er organiseringen af virksomheden. Blandt de mange forskellige mulige organisationsmodeller vil denne rapport vil ikke udpege en enkelt som den bedste, men alene pege på de alternativer, Samferdselsdepartementet har i forbindelse med en eventuel tilladelse.

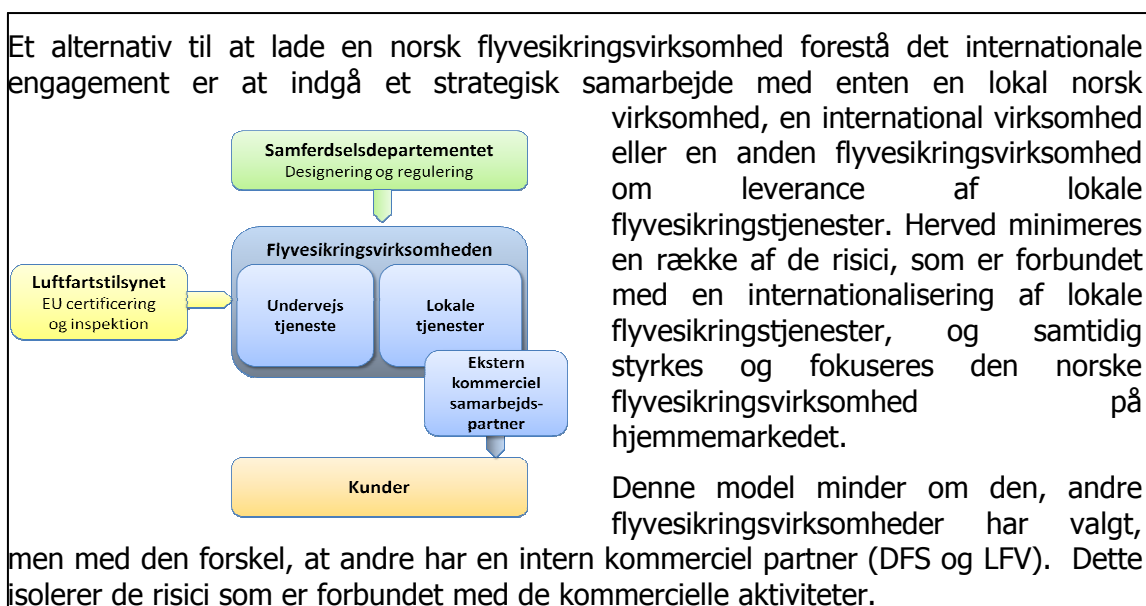
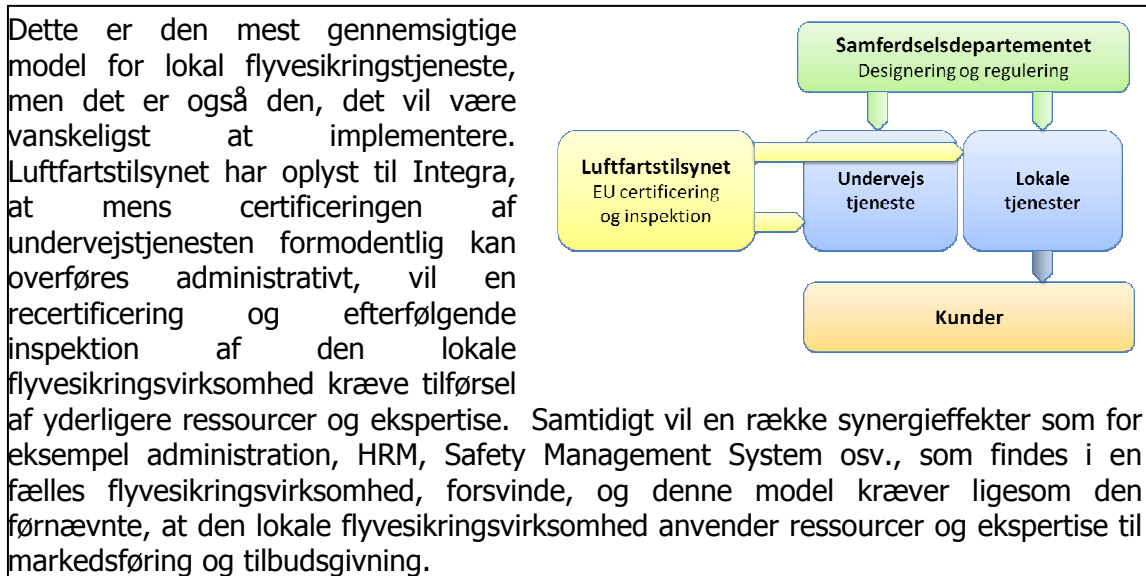
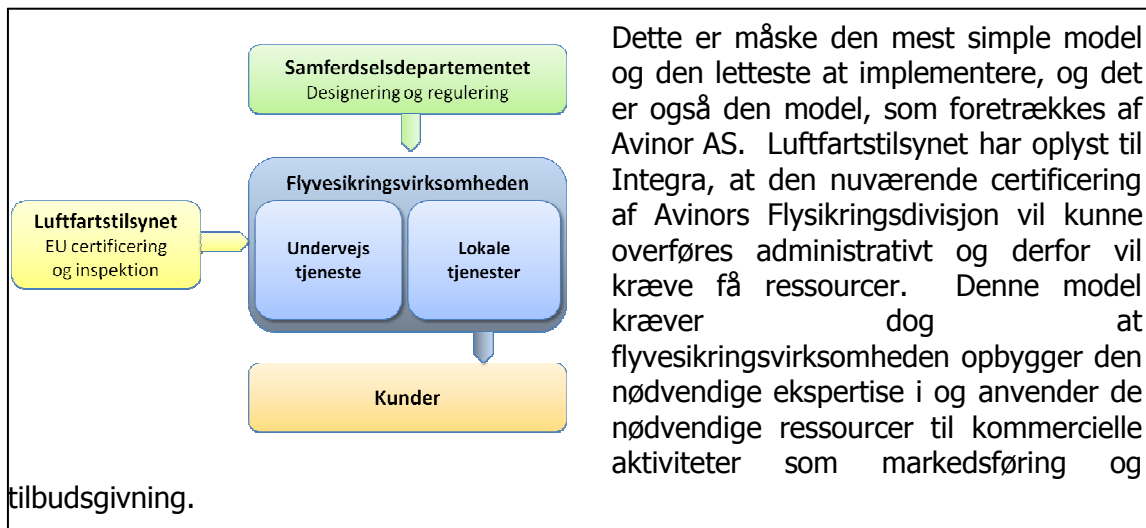
Det er vigtigt at forstå, at ifølge oplysninger fra Avinor AS finder krydssubsidiering ikke sted mellem Flysikringsdivisjonen og andre dele af Avinors virksomhed. Den enkelte lufthavn – uanset om den drives af Avinor AS eller af andre – betaler således Flysikringsdivisjonen den aktuelle kostpris for leverancen af lokal flyvesikringstjeneste.

Der er principielt to forskellige modeller for at organisere udøvelsen af lokal flyvesikringstjeneste:

- som en del af en samlet flyvesikringsvirksomhed; eller
- som en selvstændig virksomhed, uafhængig af undervejtjenesten.

Fordele og ulemper ved modellerne er beskrevet i afsnit 7, og i dette afsnit vurderes det ikke, om den norske flyvesikringsvirksomhed skal organiseres som en division i Avinor AS-koncernen, som et datterselskab i Avinor AS-koncernen eller som et selvstændigt aktieselskab direkte under Samferdselsdepartementet. Det er imidlertid væsentligt for Samferdselsdepartementet, at undervejtjenesten og den lokale flyvesikringstjeneste er funktionelt og finansielt adskilt, før der gives tilladelse til at yde lokale flyvesikringstjenester udenfor Norge. Kun derved kan det sikres, at omkostninger i forbindelse med forskellige tjenester er klart gennemskelige, og at Samferdselsdepartementet kan stille præcise præstationskrav med tilhørende præstationsindikatorer til ydelsen af lokal flyvesikringstjeneste.

**Samferdselsdepartementet  
AVINOR – SES og Ejerudfordringer**



Det kan konkluderes, at den endelige beslutning om at give tilladelse til en norsk flyvesikringsvirksomhed til at konkurrere om lokale flyvesikringstjenester i andre lande er afhængig af den endelige organisering af virksomheden.

## 5.4 SWOT-analyse

I forbindelse med udarbejdelsen af SWOT-analysen er det vigtigt at påpege, at den ikke tager sit udgangspunkt i den norske flyvesikringsvirksomhed, men i Samferdselsdepartementets ejerskab af virksomheden. Der kan være en væsentlig forskel på synspunkterne på internationaliseringen hos Samferdselsdepartementet og hos flyvesikringsvirksomheden.

<p><b>Strengths:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stærkere styring af Avinors lokale flyvesikringsvirksomhed gennem fastsættelse af præstationsindikatorer</li> <li>• Bevarelse af en stærk norsk lokal flyvesikringsvirksomhed under kontrol af Samferdselsdepartementet</li> <li>• Understøttelse af Avinors generelle strategi, hvilket betyder, at Avinors ledelse vil bakke forslaget op</li> <li>• Billigere lokale flyvesikringstjenester i Norge i det tilfælde, de kommercielle aktiviteter giver et betydeligt provenu;</li> <li>• En styrkelse af Avinors interne processer som følge af internationaliseringen og konkurrenceelementet</li> </ul>	<p><b>Weaknesses:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus bevæges fra den norske infrastruktur til internationale aktiviteter</li> <li>• Omkostningsforøgelse i forbindelse med markedsføring og tilbudsgivning, i det mindste på kort sigt</li> <li>• Samferdselsdepartementets mekanisme til at styre flyvesikringsvirksomheden bliver mere kompleks</li> <li>• Øget risiko, både økonomisk og teknisk, som følge af begrænsede erfaringer med internationale udbud;</li> <li>• En eventuel synergi mellem undervejtjenesten og den lokale flyvesikringsvirksomhed kan være mere vanskelig at implementere, da der vil være tale om to forskellige forretningsområder</li> </ul>
<p><b>Opportunities:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulighed for billigere lokal flyvesikringstjeneste i Norge, hvis der stilles krav om præstationsforbedringer, og via gevinster ved en større økonomi i den lokale flyvesikringstjeneste</li> <li>• På længere sigt et muligt grundlag for en generel ændring af Avinors flyvesikringsvirksomhed</li> <li>• Større international aktør, som kan få positiv effekt på andre områder som for eksempel implementeringen af funktionelle luftrumsblokke</li> <li>• Mulighed for flere norske arbejdspladser</li> <li>• Erfaringen med kommercielle aktiviteter i den lokale flyvesikringsvirksomhed kan overføres til andre virksomhedsområder i Avinor AS, hvilket kan øge det generelle effektivitetsniveau</li> </ul>	<p><b>Threats:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fejlslagne projekter kan medføre generelle problemer for Samferdselsdepartementet</li> <li>• Deltagelse i internationale aktiviteter kan medføre øget pres fra norske interessenter (lufthavne og luftfartsselskaber) for at konkurrenceudsætte de lokale flyvesikringstjenester i Norge med det formål at opnå besparelser</li> <li>• Personalets omstillingsparathed, herunder især flyveledernes parathed til at deltage i og støtte projekter i udlandet og acceptere ændrede arbejdsforhold</li> <li>• Upræcis eller fejlslagen projektstyring kan medføre betydelige negative konsekvenser for den lokale flyvesikringstjeneste i Norge i form af øgede omkostninger, uro blandt personalet og lignende</li> </ul>

En SWOT-analyse er en subjektiv metode og derfor skal betragtes som Integras opfattelse af situationen. Mere objektive metoder vil kræve et indgående kendskab til de beregninger og planer, som ligger bag en beslutning om at ville konkurrere internationalt om lokal flyvesikringstjeneste.

Ovenstående SWOT-analyse er udarbejdet under forudsætning af at flyvesikringsvirksomheden i Norge bevares samlet, enten som en division eller som et datterselskab i Avinor AS-koncernen.

Som det fremgår af analysen er der en lang række forhold, som taler for at tillade den norske flyvesikringsvirksomhed at deltage i internationalt udbud om lokal flyvesikringstjeneste, ligesom en række forhold taler imod, specielt når man tager udgangspunkt i Samferdselsdepartementet ejerskab af virksomheden og Samferdselsdepartementets forpligtelser i forhold til sektorpolitikken.

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at en eventuel tilladelse til flyvesikringsvirksomheden til at deltage i udbud om leverance af lokal flyvesikringstjeneste udenfor Norge skal være fast styret, således at der ikke opstår negative konsekvenser for den lokale flyvesikringstjeneste i Norge. Det må ligeledes sikres, at flyvesikringsvirksomheden ikke løber unødigt risiko i forbindelse med leverance af sådanne ydelser. Endelig må Samferdselsdepartementet sikre sig muligheden for at følge de kommercielle aktiviteter tæt.

## 5.5 Sammenfatning

Der er ikke en klar og entydig konklusion eller et præcist svar på spørgsmålet, om flyvesikringsvirksomheden skal have lov til at deltage i konkurrencen om lokal flyvesikringstjeneste i andre lande. Der er en lang række forhold, som taler for, ligesom der er en lang række forhold, som taler imod. Derfor må en endelig beslutning bero på en mere detaljeret analyse, hvor blandt andet organisation og økonomi skal analyseres nærmere.

Alligevel, baseret på den generelle udvikling i Europa og på, at fordele ved at tillade flyvesikringsvirksomheden at deltage i konkurrence om leverance af lokal flyvesikringstjeneste i udlandet, er større end ulemper/risici, vil Integra anbefale at give flyvesikringsvirksomheden tilladelse til at konkurrere om lokal flyvesikringstjeneste udenfor Norge og efterfølgende levere denne ydelse. Dette kræver dog, at følgende betingelser er opfyldt:

- At Avinor AS indenfor ca. tre år er i stand til at gøre sin lokale flyvesikringsvirksomhed mere effektiv, således at den kan konkurrere på internationalt plan ved blandt andet at nedsætte omkostningerne til den lokale flyvesikringstjeneste i Norge. Hvor stor en reduktion bør være afhænger af en nærmere analyse;
- At der skabes en organisatorisk model, som sikrer, at omkostninger og risici ved internationale aktiviteter kan isoleres fra lokal flyvesikringstjeneste i Norge;
- At undervejtjeneste og lokale flyvesikringsvirksomhed bevares i samme organisation for at opnå synergi mellem de to typer af flyvesikringstjeneste; og
- At flyvesikringsvirksomheden opfordres til at finde en lokal eller international partner til at bistå med markedsføringen og kontrollen af leverancerne.

## 6. Konkurrenceudsætning af flyvesikringstjenester i Norge

### 6.1 Indledning

Dette afsnit søger at give teoretisk introduktion til, hvordan konkurrenceudsættelse af flyvesikringstjenester bedst finder sted. Undervejs redegøres for, hvordan situationen i Norge forholder sig i forhold til den teoretiske tilgang. Til sidst redegøres for de ulemper, der umiddelbart ses ved at konkurrenceudsætte markedet.

Flyvesikringstjeneste er et naturligt monopol. Fysiske og tekniske begrænsninger gør det umuligt for flere tjenesteudøvere at levere tjenesten i det samme luftrum eller i den samme lufthavn. Desuden er flyvesikringsvirksomheder – hvilket er typisk for et naturligt monopolområde – karakteriseret ved store krav til kapital: der er betragtelige omkostninger forbundet med erhvervelse, udvikling, drift og vedligeholdelse af aktiver som kontrolcentraler, kontroltårne, flyvesikringssystemer, jordbaserede navigationssystemer, overvågningssystemer osv.

Skønt dele af flyvesikringstjenestevirksomheden, som for eksempel undervejtjeneste, fortsat betragtes som naturlige monopolområder, anses andre dele for at være kandidater til udsættelse for konkurrence om markedet. Sådanne mulige konkurrenceudsatte områder er flyvenavigationstjeneste (communication, navigation and surveillance – CNS), luftfartsinformationstjeneste (aeronautical information services – AIS), meteorologi (MET), lokale flyvesikringstjenester ved lufthavne som flyvepladsinformationstjeneste (aerodrome flight information service – AFIS), tårnkontrolltjeneste (tower control service – TWR) og indflyvningskontrolltjeneste (approach control service – APP). Endvidere anses visse dele af uddannelsesvirksomheden at kunne konkurrenceudsættes.

Områdetjenesternes ydeevne er udsat for stringent sektorregulering gennem SES II-reguleringen. Præstationsforordningen har introduceret bindende præstationskrav på nøgleområder såvel som økonomisk regulering af flyvesikringsvirksomhedernes omkostningseffektivitet. Endvidere stiller SES II-reguleringen krav til stater og flyvesikringsvirksomheder om at defragmentere det europæiske netværk ved at implementere funktionelle luftrumsblokke (functional airspace blocks – FABs). Formålet med funktionelle luftrumsblokke er at konsolidere leverancen af flyvesikringstjeneste og derved styrke den økonomiske og operationelle ydeevne.

Konkurrence om markedet har været nævnt som et effektivt værktøj til at forbedre effektiviteten af konkurrenceudsatte flyvesikringstjenester. Allerede i 2007 understregede *EU High Level Group for the Future Aviation Regulatory Framework* værdien af at indføre markedsmekanismer med henblik på at forbedre præstationerne i den europæiske flyvesikringssektor og tilføjede, at markedsmekanismer *“... offer the best drivers of economic efficiency where they can be applied”*. Europakommissionen har tiltrådt princippet i senere publikationer. Det skal imidlertid bemærkes, at SES-reguleringen ikke stiller et ufravigeligt krav til flyvesikringssektoren om at introducere konkurrence om markedet. Det forventes heller ikke, at sådanne krav vil forekomme i fremtiden.

## 6.2 Mulige fordele

Essensen i "konkurrence om markedet" – også kendt som *franchise bidding* – er at anvende udbudsprocedurer til at give eneretten til serviceudøvelsen til den virksomhed, der har givet det mest attraktive tilbud. Derved forsøges det at opnå de samme resultater som på et fuldstændigt konkurrenceudsat marked.

Som oftest beskrives økonomi som den væsentligste fordel ved denne form for liberalisering. Det antages i almindelighed, at konkurrence om markederne fører til de lavest mulige priser og derfor også til den mest fordelagtige finansielle situation for den udbudsgivende myndighed. Aktuelle besparelser vil variere afhængigt af effektivitetsniveauet forud for udbuddet, konkurrenceintensiteten (antallet af tilbudsgivere), udbudsprocessen og kontraktudformningen.

Der kan også forventes fordele med hensyn til tjenestens kvalitet. Klare præstationskrav og tilhørende indikatorer på nøgleområder kan indeholdes i kontrakten sammen med økonomiske incitamenter til effektiv tjeneste. Endvidere kan skift til en ny leverandør medføre forbedrede procedurer og indførelse af nye og innovative metoder.

Under alle omstændigheder vil indførelsen af konkurrence om markedet være et stærkt incitament for den etablerede leverandør til at forbedre effektiviteten, både økonomisk og operationelt. Sådanne præstationsforbedringer kan have afsmittende effekt på de tjenester, der leveres på det regulerede naturlige monopolområde, og kan således føre til yderligere fordele.

Disse generelle betragtninger om de mulige fordele ved liberalisering er i høj grad relevante for leveringen af lokal flyvesikringstjeneste. Hvorvidt fordelene opnås afhænger af adskillige forudsætninger og betingelser, som belyses i det følgende.

## 6.3 Forudsætninger og betingelser

Følgende forhold bør betragtes som forudsætninger og betingelser for en effektiv introduktion af konkurrence om markedet for levering af lokal flyvesikringstjeneste på lufthavne/flyvepladser:

- Lufthavnene drives på kommerciel basis eller i overensstemmelse med en regulering, der er baseret på incitamenter, og er i stand til frit at vælge leverandør.
- Leverandører er i stand til at tilbyde, overtage og trække sig tilbage fra leveringen uden komplikationer i forbindelse med regulering eller teknisk udstyr.
- Konkurrencen om markedet er fair og effektiv.
- Kontrakterne om ydelserne er passende udformet og implementeret.

Hvert af disse elementer vil blive gennemgået i det følgende. Det skal bemærkes, at det ikke er formålet med denne analyse at tage stilling til det betimelige i at konkurrenceudsætte markedet for lokal flyvesikringstjeneste i Norge, men udelukkende at identificere forudsætningerne for og konsekvenserne af en sådan politisk beslutning.

### 6.3.1 Driftsbetingelser, incitamenter og valg af tjenesteudøver

Hvis der indføres markedsmekanismer for lokal flyvesikringstjeneste, bør lufthavnens driftsherre være eneansvarlig for at organisere effektive procedurer for udbud og

etterfølgende valg av leverandør.<sup>9</sup> Som følge heraf bør lufthavnenes driftsherrer have frihed til at skifte leverandør, herunder til at velge selv at levere tjenesten. Lufthavn kan også samarbejde om at udbyde leverancen gennem en fælles udbudsproces. Prisen for den udbudte leverance fastsættes ved kontrakt mellem lufthavnens driftsherre og den valgte leverandør.

For at opnå fair og effektiv konkurrence bør lufthavnens driftsherre være juridisk og organisatorisk adskilt fra alle leverandører. Dette er essentielt for at sikre neutralitet og undgå interessekonflikter i forbindelse med udvælgelsesproceduren. Tilsvarende bør lufthavnens driftsherre være ejer af de aktiver (kontrollårne, ATM-udstyr, navigationshjælpemidler etc.), som er nødvendige for at udøve de konkurrenceudsatte tjenester, og som under alle omstændigheder skal være helt adskilt fra den etablerede leverandør.

Endvidere vil udbudsprocessen kun opfylde sit formål, hvis et tilstrækkeligt antal leverandører afgiver tilbud på de konkurrenceudsatte tjenester. Dette forhold belyses yderligere i afsnit 6.3.3.

For at sikre en vellykket konkurrencesituation er det vigtigt, at styrkelsen af de kommercielle incitamenter vil øge sandsynligheden for budgetmæssige begrænsninger og sætte fokus på omkostninger. I princippet vil sådanne overvejelser endvidere sikre, at lufthavnene med regelmæssige mellemrum reviderer arrangementet om levering af flyvesikringstjeneste og overvejer de forskellige muligheder.

Forventninger og målsætninger hos lufthavnens ejer kan også have væsentlig indflydelse på prioriteringerne. En privatejet lufthavn kan således forventes at lægge stor vægt på omkostningsniveau i forhold til effektivitet på grund af et ønske om hurtigt afkast på investeringerne.

Når leverandøren vælges ved konkurrenceudsætning, skal lufthavnens driftsherre tage stilling til en lang række forhold som omkostninger, myndighedskrav, personalet og den sociale situation samt strategiske forretningsmæssige problemstillinger. Før leverandøren skiftes, skal lufthavnens driftsherre foretage en afvejning mellem den risiko, der er forbundet med ændringen, og de mulige fordele ved de afgivne tilbud samt sikre sig, at fordelene opvejer risikoen.

I ovenstående teoretiske forudsætninger præsenteres flere forhold, der er i modstrid med den nuværende situation i Norge:

- *“Lufthavnens driftsherre bør være juridisk og organisatorisk adskilt fra alle leverandører”.* Så længe man fastholder både lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed i samme koncern, Avinor AS, vil man ikke kunne gennemføre frie konkurrencer.
- *“bør lufthavnens driftsherre være ejer af de aktiver (kontrollårne, ATM-udstyr, navigationshjælpemidler etc.), som er nødvendige for at udøve de konkurrenceudsatte tjenester”.* Der er ikke i Avinor AS eller i Samferdselsdepartementet taget stilling til ejerskab af infrastruktur. Hvis lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed adskilles, vil vedligeholdelseskompetencer og kapacitet skulle opbygges i Avinor AS.

---

<sup>9</sup> Jf. article 1(6) of the SES Charging Regulation (Commission Regulation 1794/2006)

- *“Lufthavne, hvor flyvesikringstjenesten udbydes, drives på kommercielle vilkår og på basis af en målsætning om at forbedre konkurrenceevnen og gøre brug af nye forretningsmuligheder”.* Med luftfartens rolle i den offentlige infrastruktur i Norge kan det diskuteres, om de enkelte lufthavne drives på kommercielle vilkår. De modtager statstilskud, og regularitet og forsyningssikkerhed er prioriteret højere end lave omkostninger.

### **6.3.2 Skift af leverandør**

Et velfungerende konkurrenceudsat marked om lokal flyvesikringstjeneste afhænger af, at leverandørerne har uhindret adgang til at overtage og til at trække sig tilbage fra leveringen. I modsat fald kan interessen blandt leverandørerne falde, og dette kan igen resultere i en højere kontraktpris for tjenesten.

De juridiske og lovgivningsmæssige barrierer i forbindelse med konkurrenceudsættelse af flyvesikringstjeneste er reduceret væsentligt med SES-reguleringen. Den juridiske ramme for certificering af flyvesikringsvirksomheder medfører gensidig anerkendelse af certifikater. Certificerede flyvesikringsvirksomheder er sikret retten til at tilbyde tjenester til EU/EØS-medlemsstater, og medlemslandenes myndigheder har pligt til at anerkende certifikater, som er udstedt af en anden medlemsstat. For så vidt angår undervejstjenester har myndighederne samtidig beholdt deres ret til skønsomt at udpege den flyvesikringstjenestevirksomhed, som skal levere tjeneste i hver af de funktionelle luftrumsblokke, de har ansvaret for.

Endvidere har SES-reguleringen fremmet flyvelederes mobilitet gennem indførelsen af et fælles EU-flyveledercertifikat. Som følge heraf kan flyveledere arbejde i en anden EU/EØS-stat, blot efter validering i den pågældende lufthavn og – hvis krævet – at have demonstreret de nødvendige sprogfærdigheder.

Ved at følge SES-reguleringen burde den nationale lovgivning i en EU/EØS-medlemsstat i princippet være en velegnet ramme for at konkurrenceudsætte markedet for flyvesikringstjeneste. Ikke desto mindre er det nødvendigt at sikre sig, at anden national lovgivning, for eksempel vedrørende udbud, udgør en direkte eller indirekte hindring for effektiv konkurrence.

De tekniske barrierer er for det meste relateret til omkostninger eller restriktioner i forbindelse med udbudsproceduren. Leverandører vil altid have omkostninger i forbindelse med at afgive tilbud på konkurrenceudsatte tjenester, og ligeledes vil den leverandør, som vinder kontrakten, have en række etableringsomkostninger. Derfor bør udbudsbetingelserne udformes på en sådan måde, at den etablerede leverandør ikke favoriseres<sup>10</sup>.

Spørgsmålet om bemanning er kritisk for en glidende overgang og kontinuitet i tjenesten i forbindelse med skift af leverandør. Erfaringen fra Storbritannien og Spanien viser, at det eksisterende personale normalt overføres til den nye leverandør, og Integra har forstået, at i Norge er disse situationer omfattet af national lovgivning omkring virksomhedsoverdragelse. I Norge såvel som i andre lande er der et nationalt sprogkrav forbundet med arbejdet som flyveleder, hvilket i praksis gør det meget vanskeligt for andre end personer med norsk som modersmål at arbejde som flyveleder. Med mindre dette sprogkrav bliver mindre restriktivt, kan man ikke

---

<sup>10</sup> Se afsnit 6.3.4



forvente at se udenlandske flyveledere overtage arbejde fra norske flyveledere i forbindelse med konkurrenceudsættelser.

### 6.3.3 Fair og effektiv konkurrence om markedet

En forudsætning for at opnå formålene med at konkurrenceudsætte flyvesikringstjeneste er, at et tilstrækkeligt antal kvalificerede leverandører er parate til at afgive tilbud på og derved konkurrere om tjenesten.

I denne sammenhæng skal det først og fremmest bemærkes, at SES-reguleringen gennem indførelsen af fælles krav til certificering af flyvesikringsvirksomheder og EU-flyveledercertifikatet i høj grad har fremmet tjenesteudøvelse på tværs af landegrænser i Europa. De ens reguleringsmæssige vilkår baner vejen for fair konkurrence mellem leverandørerne.

Efter en bølge af selskabsdannelser og en række reformer for at forbedre præstationsevnen ser det endvidere ud til, at et stort antal leverandører er parate til at tilbyde deres tjenester udenfor deres hjemland. Som følge heraf er et konkurrencebaseret marked for lokale flyvesikringstjenester langsomt ved at opstå i Europa i takt med, at leverandørerne gennemgår de tekniske og organisatoriske ændringer, som normalt forbindes med den private sektor, nemlig øget effektivitet, mere omkostningseffektiv leverance og øget lydhørhed for kundebehovene.

Udbudsprocessen i Spanien i forbindelse med konkurrenceudsættelsen af flyvesikringstjenesten i regionale lufthavne viste, at europæiske flyvesikringsvirksomheder har en interesse i denne type af forretningsmuligheder. *FerroNATS*, et joint venture mellem NATS (UK) og Ferrovial (Spanien), vandt kontrakten om leverance af flyvesikringstjeneste ved 13 lufthavne<sup>11</sup>. I Sverige, hvor konkurrenceudsættelsen af lokal flyvesikringstjeneste er nedfældet i luftfartsloven, udtrykte et stort antal flyvesikringsvirksomheder i første omgang stærk interesse for udbudsprocessen<sup>12</sup>.

Incitamentet for flyvesikringsvirksomheder til at deltage i udbud er afhængig af, at de eksisterende rammer sikrer fair og loyal konkurrence. Med andre ord, virksomhederne skal kunne konkurrere på lige fod, uden at nogen af dem – især den etablerede virksomhed – har en urimelig konkurrencefordel frem for de andre.

Ulige konkurrencevilkår kan for eksempel opstå, hvis en flyvesikringsvirksomhed har mulighed for at ansætte og aflønne personalet på bedre vilkår end konkurrenterne som følge af intern krydssubsidiering fra andre forretningsområder, der ikke er underkastet markedsmekanismer. Dette forhold kan især være til stede hos en etableret virksomhed, som leverer både undervejtjeneste og lokale tjenester.

For at imødekomme en sådan situation må den etablerede flyvesikringsvirksomhed have "vandtætte skodder" mellem regnskaberne for det kommercielle og det myndighedsregulerede forretningsområde. Som eksempel kan nævnes, at i Storbritannien, hvor lokal flyvesikringstjeneste er fuldt konkurrenceudsat, er krydssubsidiering mellem de myndighedsregulerede tjenester, som leveres af NERL (NATS En Route Ltd.), og de konkurrenceudsatte tjenester, som leveres af NSL (NATS

---

<sup>11</sup> Se afsnit 4.8

<sup>12</sup> Se afsnit 4.4

Services Ltd.), forbudt i henhold til certificeringen af NATS<sup>13</sup>. Et andet eksempel er Tyskland, hvor DFS og The Tower Company er organisatorisk adskilt<sup>14</sup>.

Staten må derfor udvikle ordninger for offentlige tjenesteydelser eller finansieringsmekanismer, der sikrer kontinuitet i flyvesikringstjenesten i mindre regionale lufthavne, hvor flyvesikringstjenesten godtgøres under markedsprisen på grund af krydssubsidiering fra overskudsgivende forretningsområder.

En metode kunne være at friholde lufthavne med lav trafikintensitet fra konkurrenceudsættelse og sikre kontinuiteten i tjenesteudøvelsen gennem for eksempel direkte subsidier fra statsbudgettet eller dannelse af udligningsfonde. En anden metode kunne være at konkurrenceudsætte flyvesikringstjenesten i lufthavne i en eller flere "klumper", som hver omfatter en blanding af lufthavne med forskellig trafikintensitet og forskellige indtægtsmuligheder. Således kunne angivne tilbud være på en samlet pris for leverancerne og tage højde for, at også lufthavne med lav trafikintensitet og ringe indtægtsmuligheder er omfattet.

### **6.3.4 Udformning og implementering af kontrakter**

Kontraktens udformning er væsentlig for en vellykket konkurrenceudsætning af lokal flyvesikringstjeneste. De mest kritiske spørgsmål vedrørende kontraktudformningen drejer sig om varigheden, om præstationskrav og incitamenter og om ejerskab, drift og vedligeholdelse af aktiverne.

Kontraktens varighed er en afgørende faktor med hensyn til fair konkurrence og effektiv implementering. Kontrakter med en lang gyldighedsperiode, for eksempel et minimum af fem år, reducerer de omkostninger, der er forbundet med flyvesikringsvirksomhedens afgivelse af tilbud<sup>15</sup>, og gør det muligt for virksomheden at foretage investeringer som for eksempel videreuddannelse af personalet. Modsætningsvis kan kontrakter med lang gyldighedsperiode virke som barrierer for konkurrencemomentet. I Storbritannien indgås kontrakter om lokal flyvesikringstjeneste som regel med en gyldighedsperiode på mellem fem og ti år.

På grund af en række usikkerhedsmomenter er det normalt umuligt at sammensætte en kontrakt, der dækker alle former for uforudsete hændelser. Som følge deraf bør kontrakter med lang gyldighedsperiode indeholde en klausul om revision, genforhandling og justering for at dække nye situationer som for eksempel stor forskel mellem den forudsete og den aktuelle trafikintensitet.

Kontrakten mellem lufthavnens driftsherre og den udvalgte flyvesikringsvirksomhed bør indeholde præstationskrav og incitamenter for at fremme høj kvalitet af tjenesten og økonomisk effektivitet. Relevante præstationsindikatorer kan være kundetilfredshed, antal forsinkelser/aflysninger der skyldes flyvesikringstjenesten, forskellige sikkerhedsindikatorer som for eksempel lufttrafikuhændelser etc.

Flyvesikringsvirksomhedens incitamenter bør så vidt muligt være af finansiel karakter, og en sammenligning mellem præstationskravene og den aktuelle præstation bør udløse bonus eller bøder.

---

<sup>13</sup> Se afsnit 4.7

<sup>14</sup> Se afsnit 4.9

<sup>15</sup> Se afsnit 6.3.2

De nødvendige aktiver for udøvelse af lokal flyvesikringstjeneste omfatter ikke blot velegnede lokaler, men også jordbaseret ATM-udstyr som indflyvnings- og landingshjælpemidler (ILS, VOR/DME, NDB etc.), sekundær overvågningsradar (SSR) og kommunikationshjælpemidler. Der er en række mulige scenarier for ejerskab af sådanne nødvendige aktiver, når flyvesikringstjenesten konkurrenceudsættes:

- Tjenesteudøveren ejer og vedligeholder de nødvendige aktiver;
- En tredjepart som for eksempel et finansieringsselskab ejer og vedligeholder de nødvendige aktiver, som derefter leases af flyvesikringsvirksomheden; og
- Lufthavnen ejer og vedligeholder aktiverne, som derefter anvendes af flyvesikringsvirksomheden.

Den mindst komplicerede og derfor mest anvendte model er, at lufthavnen ejer og vedligeholder aktiverne. Hvis dette ikke er tilfældet, bør kontrakten indeholde klare aftaler til at sikre, at aktiverne fortsat vil være til rådighed ved kontraktperiodens udløb eller i tilfælde af, at tjenesten ophører uforudset, for eksempel som følge af konkurs. Under alle omstændigheder er det vigtigt at sikre, at ejerskab eller leasingarrangementer ikke favoriserer den etablerede flyvesikringsvirksomhed.

Yderligere aktiver, som er relevante for tjenesten, kan være computersoftware og forskellig dokumentation for driften som for eksempel et Safety Management System (SMS), et Quality Management System (QMS), en sikringsplan og en beredskabsplan. Flyvesikringsvirksomheden ejer som regel sådanne aktiver, og i konsekvens heraf bør kontrakten indeholde et krav om, at de overdrages fra en leverandør til en anden.

## **6.4 Ulemper ved konkurrenceudsættelse**

I en situation, hvor man har et fungerende monopol og leverer en tilfredsstillende tjeneste, er man nødt til at vurdere de risici og usikkerheder, der er forbundet med at skifte leverandør. Mange af disse elementer vedrører selve processen omkring udskiftningen af leverandøren, mere end de vedrører selve det at lade en ny leverandør overtage tjenesten.

Som tidligere nævnt er der få eksempler på konsekvenserne af konkurrenceudsættelse af lokale flyvesikringstjenester. Sverige fremstår nok som det eksempel, som har størst relevans for Norge. Det svenske udbud blev som bekendt udskudt, fordi man ikke på forhånd havde defineret luftrummet omkring lufthavnene eller overvejet, hvordan man kunne gøre sig fri af interne krydssubsidieringer i LFV. Den svenske situation er unik, men viser alligevel, at det er nødvendigt at have forberedt et udbud ordentligt og at have taget alle usikkerheder med i overvejelserne.

I Danmark har Esbjerg og andre mindre lufthavne forsøgt selv at overtage leverance af flyvesikringstjenester. Det viste sig at være en dyrere løsning end den, Naviair kunne tilbyde, da lufthavnen ikke havde taget overvejet personalebehovet i forbindelse med selv at skulle dække fravær, for eksempel ved sygdom. Hvis rationalet for at konkurrenceudsætte er at opnå en billigere pris for tjenesten end den, man oplever under et monopol, er det vigtigt at kunne opnå stordriftsfordele. Derfor vil Samferdselsdepartementet og Avinor AS skulle sammensætte forskellige grupper af lufthavne, der kan udbydes sammen – ellers er det ikke attraktivt for konkurrenter at afgive tilbud.

Usikkerheder omkring leverandørers sikkerhed og forsyningsikkerhed kan i høj grad styres af kontraktmæssige forhold, hvor det er tilrådeligt at få indarbejdet præstationskrav til nøgleområder, som leverandøren skal leve op til.

En af de faktorer, der ofte bliver fremhævet som en forhindring for fuldstændig konkurrenceudsættelse, er, at man har nationale sikkerheds- og kriseberedskabshensyn, der nødvendiggør brugen af en national flyvesikringsvirksomhed. Da Avinor AS gennem Flysikringsdivisjonen også leverer lokal flyvesikringstjeneste til det norske forsvar, vil det være en væsentlig detalje at få afklaret Forsvarsdepartementets indstilling til konkurrenceudsættelse. Integras indledende dialog viser at Forsvarsdepartementet ikke er afvisende over for konkurrenceudsættelse, og den nuværende kontrakt med Flysikringsdivisjonen indeholder en klausul, der gør det muligt at skifte leverandør. Forsvarsdepartementet har givet udtryk for, at et eventuelt skift skal ske ikke blot på de rigtige kommercielle betingelser, men også på betingelse af, at der kan fastsættes tilfredsstillende forpligtelser og procedurer i forhold til nationale sikkerheds- og kriseberedskabshensyn.

Ovenstående bemærkninger viser, at konkurrenceudsætte af de lokale flyvesikringstjenester kræver en længerevarende forberedelse. I den forbindelse er det vigtigt først at udarbejde en analyse af, om man ønsker at konkurrenceudsætte alle lufthavne samtidigt, eller om man ønsker at konkurrenceudsætte mindre eller større lufthavne hver for sig. Det er ikke sikkert, at det vil give mening at konkurrenceudsætte alle lufthavne, da der kan være lokale operative forhold, der gør sig gældende.

## 6.5 Sammenfatning

Ved en vurdering af implikationerne for "Avinor-modellen" ved en mulig beslutning om at konkurrenceudsætte lokale flyvesikringstjenester i norske lufthavne er det vigtigt at pointere, at den nuværende struktur i Avinor AS, hvor lufthavnsdrift og flyvesikringstjeneste er integreret i den samme virksomhed, ikke anses for velegnet. SES-reguleringen tilsiger, at den konkurrencebaserede udbudsproces, som skal gøre det muligt at vælge den økonomisk mest fordelagtige leverandør, bør gennemføres af lufthavnenes driftsherre. For at sikre fair og lige konkurrence om markedet skal driftsherren være både juridisk og organisatorisk uafhængig af alle de flyvesikringsvirksomheder, der afgiver tilbud på de konkurrenceudsatte tjenester.

Det følger heraf, at en effektiv konkurrenceudsættelse af lokal flyvesikringstjeneste i norske lufthavne vil kræve i det mindste en juridisk og organisatorisk adskillelse mellem lufthavnsdriften og flyvesikringsvirksomheden i det nuværende Avinor AS. Hvis markedsmekanismerne skal fungere tilfredsstillende, skal lufthavnsvirksomheden drives på samme måde som en privatejet virksomhed, dvs. med fokus på konkurrencedygtighed og med det formål at skabe et sundt økonomisk afkast til ejeren, den norske stat. Lufthavnenes driftsherre vil derfor være forpligtet til at vælge den flyvesikringsvirksomhed, som tilbyder den bedste "value for money", til at levere tjenesterne.

Det er i høj grad tilrådeligt, at ejerskab af alle aktiver, der er nødvendige for tjenesteudøvelsen, placeres hos den pågældende lufthavn. Derved sikres konkurrenceneutralitet, og investering i ATM-udstyr og andre aktiver berøres ikke af en mulig udskiftning af leverandøren.

**Samferdselsdepartementet**  
**AVINOR – SES og Ejerudfordringer**

Endvidere anbefales det, at de "regulerede" aktiviteter (undervejstjenesten) i det mindste adskilles funktionelt fra de konkurrencebaserede aktiviteter (lokale tjenester) i en fremtidig struktur for den norske flyvesikringsvirksomhed. Dette indebærer også en stringent adskillelse af regnskaberne for at sikre, at konkurrencen om markedet ikke bringes i ubalance på grund af krydssubsidiering. I den nuværende organisation af Avinor AS er lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed klart adskilt, men der er mindre klarhed over adskillelsen i Flysikringsdivisjonen mellem regulerede og kommercielle flyvesikringsaktiviteter. Realiteten er, at så længe man bibeholder begge aktiviteter i samme organisation, vil man ikke fuldstændigt kunne afskrive, at der overføres midler eller ressourcer imellem de to aktiviteter.

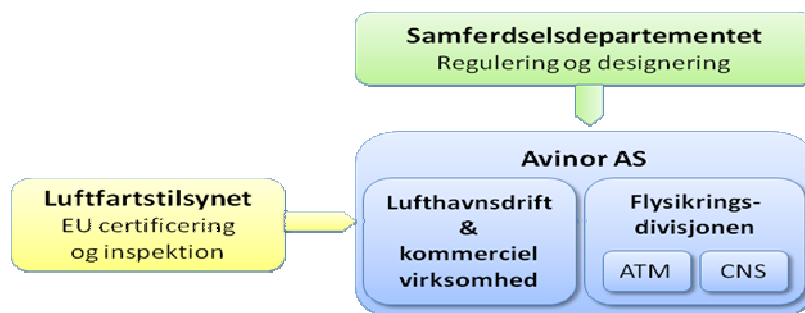
Den finansieringsmodel, som Avinor AS benytter til krydssubsidiering i dag, kan godt anvendes til finansiering af andre leverandører. Det afgørende er, at Norge altid vil have mindre lufthavne, der ikke kan finansiere sig selv og derfor er afhængige af tilskud fra ejeren til indkøb af flyvesikringstjenester. Om indkøbet foregår fra Flysikringsdivisjonen eller fra en anden leverandør er underordnet.

## 7. Organisering og tilknytningsform for flyvesikringsvirksomheden

I dette kapitel beskrives fire forskellige scenarier for, hvordan man kan indrette flyvesikringsvirksomheden i Norge. Scenariene er udvalgt ud fra hvordan Avinor er organiseret i dag og hvilke sandsynlige udviklinger man kan forvente. Indenfor hvert scenarie er der flere variable faktorer man kan justere, så den specifikke udformning kan se anderledes ud end det der er præsenteret her. For hvert scenarie præsenteres en kort SWOT analyse, der synliggør positive og negative effekter ved organisering og tilknytning.

### 7.1 Scenarie A – Den nuværende struktur

I Scenarie A bevares den nuværende struktur, hvor flyvesikringsvirksomheden er organiseret som en division i Avinor AS-koncernen:



Ved at fastholde den nuværende model forbliver Avinor AS én samlet virksomhed, der både driver lufthavne og leverer flyvesikringstjeneste i forskellige enheder. EU-krav medfører, at de forskellige divisioner af virksomheden skal økonomisk adskilles fuldstændigt. Dette er i realiteten allerede gennemført, da EU-kravene allerede er implementeret.

Det, der beskrives som "Avinor-modellen", vil kunne fungere uændret.

Der opereres med en enhedspris for flyvesikring for alle lufthavne i Norge, baseret på prisen i de fire største lufthavne. Prisen er også gældende for de mindre lufthavne, selvom den reelle omkostning er langt større.

Uafhængigt af enhedsraten – og Flysikringsdivisjonen i det hele taget – tilføres de mindre, uprofitable lufthavne midler fra de overskudsgivende lufthavne, såvel som fra de kommercielle aktiviteter i Avinor AS. Herefter køber de mindre lufthavne ydelser af Flysikringsdivisjonen på kommercielle vilkår. Dermed er Flysikringsdivisjonen ikke direkte en del af krydssubsidieringen.

“Avinor-modellen” ser således ud:



På denne måde vil ejerskabet af Flysikringsdivisjonen fremstå som i dag: som en del af Avinor AS, underlagt Samferdselsdepartementets ejerskab og, gennem koncernledelsen i Avinor AS, Samferdselsdepartementets styring. Dermed vil man fastholde tæt kontrol over flyvesikringstjenesten i Norge og dermed med norsk luftrum. Samtidig vil man kunne bibeholde den nuværende certificering fra Luftfartstilsynet og designering fra Samferdselsdepartementet, som allerede er udført. Ligeledes vil Forsvarsdepartementets krav til flyvesikringsvirksomhedens kriseberedskab blive tilgodeset i det nuværende omfang.

Imidlertid skal det bemærkes, at koncernledelsen – bestyrelsen og direktionen – både har ansvaret for kommerciel virksomhed med kerneydelsen profit og for et monopolområde med kerneydelsen flyvesikkerhed og regularitet, hvilket kan indebære vanskeligheder med at fastsætte en prioritering af koncernens opgaver.

Den nuværende model anses ikke for egnet i forbindelse med mulighederne for at deltage i konkurrence om lokale flyvesikringstjenester, hverken i Norge eller i udlandet. Hvis det besluttes at konkurrenceudsætte markedet for lokale flyvesikringstjenester i Norge, vil det være problematisk at bibeholde en model, hvor en division i den virksomhed, der driver lufthavnene og derfor udbyder opgaverne, afgiver tilbud på samme vilkår som andre virksomheder<sup>16</sup>. Selv om Flysikringsdivisjonen er funktionelt adskilt fra andre dele af virksomheden, vil Avinor AS som koncern være underlagt de samme krav om afkast, hvilket kan føre til en situation, hvor de profitable lokale tjenester, der ikke konkurrenceudsættes, finansierer billige tilbud og eventuelle underskud på de lokale tjenester, der udsættes for konkurrence.

Ligeledes vil indkøbsfunktionen i de konkurrenceudsatte lufthavne have vanskeligt ved at se bort fra et tilbud fra en anden division i samme koncern. Der vil i den nuværende situation aldrig kunne tilvejebringes en fuldstændig adskillelse mellem de forskellige forretningsområder, da det i sidste ende vil være koncernledelsen i Avinor AS, der har det overordnede ansvar for alle områderne.

Det vil også være problematisk at indgå i konkurrence i udlandet i den nuværende konfiguration<sup>17</sup>, skønt det gøres i Østrig<sup>18</sup>. Det vil stille krav til en virksomhed, der i høj grad kan finansiere sig selv, således at profit fra aktiviteter i Norge ikke finansierer uprofitable internationale aktiviteter. Rent formelt er der ikke noget, der afholder Avinors Flysikringsdivisjon fra at indgå i aktiviteter i udlandet i den nuværende organisatoriske form, men der kan opstå problemer vedrørende finansiering,

<sup>16</sup> Se afsnit 6.3.1

<sup>17</sup> Se afsnit 5.3.3

<sup>18</sup> Se afsnit 4.10

samarbejdskrav mv. I forbindelse med de konkurrenceudsættelser, der har fundet sted i Spanien og forventes i Sverige, har lokalt kendskab og tilhørsforhold været en forudsætning for at kunne afgive tilbud. Det vil være problematisk for et Avinor AS i den nuværende struktur at indgå i strategiske samarbejder med udenlandske virksomheder, på en sådan måde, at det ikke berører Avinors lufthavnsdrift.

### **7.1.1 Interessenternes holdninger**

Fra Forsvarsdepartementet har Integra fået oplyst, at man for tiden er tilfreds med den nuværende kommercielle aftale om lokal flyvesikringstjeneste ved den militære flyvestation på Ørland, selv om man finder den meget omkostningstung. Arrangementer vedrørende flyvesikringsvirksomhedens kriseberedskab har ikke været drøftet i lang tid, men Forsvarsdepartementet forventer, at tidligere arrangementer fortsat vil fungere, så længe de beror i Avinors Flysikringsdivisjon.

Luftfartstilsynets nuværende relationer til den norske flyvesikringsvirksomhed vil fortsætte uændret i scenarie A.

Avinor AS – og i særdeleshed Flysikringsdivisjonens ledelse – har udtrykt, at man anser den nuværende organisering for at være en hæmsko for at kunne organisere flyvesikringsvirksomheden bedst muligt i Norge. Samtidig anses det som en klar fordel at opnå selvstændighed for Flysikringsdivisjonen, såfremt man skal indgå i konkurrencer om lokale flyvesikringstjenester i udlandet. Man ser lufthavnsdrift og levering af flyvesikringstjeneste som to så forskellige forretningsområder, at synergieffekterne mellem de to er meget begrænsede. Man er indstillet på at adskillelsen af lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed er en proces, der bør igangsættes hurtigst muligt og gerne være afsluttet inden udgangen af 2013.

I sit brev af 24. april 2012 til Samferdselsdepartementet har NHO Luftfart givet udtryk for, at organisationen af Avinor AS bør ændres for at bedre at leve op til de europæiske tendenser og for at give brugerne indsigt i den interne omkostningsfordeling. Overfor Integra har SAS og Norwegian Air Shuttle støttet denne holdning, og Norwegian Air Shuttle har desuden tilføjet ønsket om en organisationsmodel, i hvilken flyvesikringsvirksomheden kan gøres økonomisk ansvarlig for de tab, luftfartsselskaberne oplever som direkte følge af manglende kapacitet hos virksomheden.

Norsk Flyvelederforening er den eneste interessent, der har givet udtryk for tilfredshed med den nuværende model som en god løsning. Denne holdning er begrundet med, at flyveledernes arbejds-, ansættelses- og pensionsvilkår er kendt i den nuværende organisation, hvorimod man frygter, hvad der vil ske efter overgangen til en ny ordning og udløbet af de garantier, som ifølge den norske arbejdsmiljølov udløber et år efter en omorganisering.



### 7.1.2 SWOT-analyse

<p><b>Strengths:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En samlet virksomhed under Samferdselsdepartementet forenkler styring og politisk kontrolmulighed</li> <li>• Ingen nye krav til certificering eller tilsyn</li> <li>• Helhedstilgang til luftfart i Norge (del af sektorpolitikken)</li> <li>• Kriseberedskab tilgodeses i samme omfang som nu</li> <li>• Kun lille risiko for uro blandt flyvelederne</li> </ul>	<p><b>Weaknesses:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestyrelse/Ledelse har ansvar for flere forskellige og uens forretningsområder med forskellige kerneydelser</li> <li>• Muliggør ikke konkurrenceudsættelse i Norge</li> <li>• Kommerciel flyvesikringsvirksomhed i udlandet kan påvirke lufthavnsdrift og lokal flyvesikringsvirksomhed i Norge</li> <li>• Begrænsning i forhold til internationale samarbejder</li> </ul>
<p><b>Opportunities:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen</li> </ul>	<p><b>Threats:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementering af den forventede SES-lovgivning vanskelig</li> <li>• Øget pres fra brugerne for omkostningsreduktion, effektivitetsforbedringer og gennemsigtighed i regnskaber</li> </ul>

### 7.1.3 Integras vurdering

Den nuværende organisation af Avinor AS, hvor der er høj grad af organisatorisk uafhængighed mellem Flysikringsdivisjonen og Lufthavnsdivisjonen samt økonomisk adskillelse mellem de regulerede dele af flyvesikringsvirksomheden (undervejstjenesten) og den markedsmæssige del (lokale flyvesikringstjenester), er den nuværende model i fuld overensstemmelse med EU lovgivningen på området<sup>19</sup>.

Hvis betingelserne for Avinors virksomhed ændres – for eksempel i forbindelse med deltagelse i internationale konkurrenceudsættelser eller ved konkurrenceudsættelse af lokale flyvesikringstjenester i Norge – er den nuværende organisering ikke optimal, og en ændring af organiseringen vil være anbefalelsesværdig. Selvom der ikke er nogen hindring for at konkurrenceudsætte lokale flyvesikringstjenester i Norge med den nuværende organisering, kan det ikke anbefales at lade en del af en koncern give tilbud på at levere ydelser til en anden del af koncernen. Pengestrømmen vil forblive i det samme kredsløb.

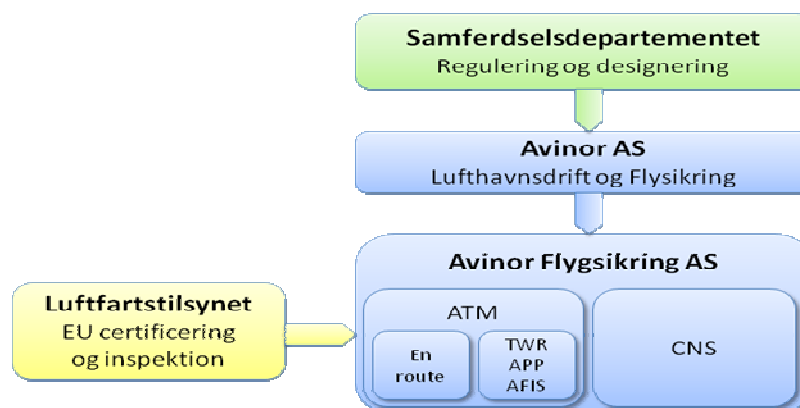
Ligeledes er der risici forbundet med at give tilbud på at levere lokale flyvesikringstjenester udenfor Norge. Disse risici er både økonomiske, politiske og for virksomhedens omdømme. Hvis Avinors Flysikringsdivisjon med sit nuværende tilhørsforhold til Avinor AS engagerer sig i kommercielle aktiviteter i udlandet, der giver tab eller på anden måde er en belastning, kan det i sidste ende blive et problem for hele koncernen.

<sup>19</sup> Artikel 12 af EF forordning 550/2004 om udøvelse af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum.

## 7.2 Scenarie B

### – Flyvesikringsvirksomheden som datterselskab i Avinor AS

I Scenarie B oprettes den nuværende Flysikringsdivisjon som et datterselskab (aktieselskab) i Avinor AS-koncernen<sup>20</sup>. Denne organisationsmodel kendes i dag fra Oslo Lufthavn AS:



Denne model er den løsning, som Avinor AS har foreslået i sin virksomhedsrapport rapport til Samferdselsdepartementet (§10-rapporten). Flyvesikringsvirksomheden forbliver herved en del af den samlede Avinor-koncern, men som et datterselskab på lige fod med Oslo Lufthavn AS. Datterselskabet Avinor Flysikring AS vil få udpeget sin egen ledelse og sin egen bestyrelse, der kun skal fokusere på flyvesikringsvirksomhed. I den foreslåede model beholder man både undervejstjeneste, lokal flyvesikringstjeneste og flyvenavigationstjeneste (CNS) i den samme virksomhed, men i forskellige enheder, der vil være organisatorisk og formelt adskilt. Den finansielle separation eksisterer i dag og sikrer, at der ikke overføres ressourcer mellem undervejstjenester og lokal flyvesikring eller CNS.

“Avinor-modellen” til finansiering vil kunne bibeholdes i dens nuværende form, da krydssubsidieringen udelukkende foregår mellem lufthavnene og ikke berører det nye datterselskab. Der vil skulle udvikles nye kontrakter mellem Avinor AS og Avinor Flysikring AS.

Det vil være nødvendigt for Luftfartstilsynet at certificere Avinor Flysikring AS som flyvesikringsvirksomhed i overensstemmelse med EU-lovgivningen, og ligeledes vil Samferdselsdepartementet skulle foretage en designering af Avinor Flysikring AS til at levere tjenester i Norge.

Etableringen af Avinor Flysikring AS som et datterselskab vurderes ikke i sig selv at skabe de store problemer, omend der skal etableres en balance, og finansieringen skal være på plads. Ligeledes skal fordelingen af opgaver og aktiver arrangeres på den bedst mulige måde mellem Lufthavnsdivisjonen i Avinor AS og den lokale flyvesikringsvirksomhed i Avinor Flysikring AS.

**Fordelene** ved at tage skridtet til at formelt og organisatorisk adskille de to forretningsområder vil være øget transparens i forhold til regnskabsføring såvel som ressourcefordeling. Opdelingen af de forskellige forretningsområder vil også gøre det

<sup>20</sup> I denne rapport er “Avinor Flysikring AS” anvendt som betegnelse for flyvesikringsvirksomheden i den struktur, der beskrives i Scenarie B.

nemmere at sammensætte ledelser og bestyrelser med den rette erfaring og kompetence til at fokusere og specialisere sig i henholdsvis lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed. Endvidere vil Avinor Flysikring AS kunne finde egen finansiering på internationale lånemarkeder og herved lettere kunne prioritere sine udviklings og indkøbsprojekter end i dag, hvor beslutninger på dette område tages på baggrund af helhedsvurderinger i Avinor-koncernen.

**Ulemperne** vil være, at flyvesikringsvirksomheden distanceres fra Samferdselsdepartementets politiske ledelse, da styring af Avinor Flysikring AS vil ske gennem ledelse og bestyrelse i Avinor AS. I realiteten er behovet for politisk styring af virksomheden formodentlig minimal, men problemstillingen bør overvejes.

Der vil være udgifter forbundet med at etablere Avinor Flysikring AS, men kun i mindre omfang. Forudsat, at man ikke behøver at oprette dobbelt administration i forhold til, hvad der i dag kendes fra Avinor AS, bør der ikke være nogen risiko i denne forbindelse. Økonomien hænger tæt sammen med ejerens krav til afkastet på flyvesikringsvirksomheden. For Avinor Flysikring AS vil det være Avinor AS, der stiller krav til afkastet fra flyvesikringsvirksomheden, mens Samferdselsdepartementet kun vil kunne stille krav om et samlet afkast fra Avinor AS, men ikke hvor i koncernen afkastet skal genereres. Så længe lokale flyvesikringstjenester i Norge ikke konkurrenceudsættes, bør dette dog ikke spille nogen rolle, da midlerne kun bliver omfordelt mellem lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed.

### **7.2.1 Interessenternes holdninger**

Avinor AS, der har foreslået dette scenarie, er tilhænger etableringen af Avinor Flysikring AS, fordi man ser sig tvunget til at forberede deltagelse i konkurrence både i udlandet og, hvis man vælger at konkurrenceudsætte lokale flyvesikringstjenester, i Norge. Et datterselskab vil være et nødvendigt skridt på vejen mod en fuldstændig separation af lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed, og Avinor Flysikring AS kan drage fordel af stadig at være en del af Avinor-koncernen, mens man opbygger den ny virksomhed. Samtidig mener man ikke, at organisationen er moden nok til at acceptere så stor en ændring som det vil være at adskille flyvesikringsvirksomheden fuldstændigt. Herunder ligger man vægt på, at man vil undgå situationer som i sommeren 2012 og i 2005, da flyvelederes utilfredshed fik negative effekter for afviklingen af lufttrafikken i Norge.

Forsvarsdepartementet forventer, at de nuværende arrangementer om kriseberedskab og lokal flyvesikringstjeneste vil kunne fortsættes i scenarie B.

Luftfartstilsynet har udtalt, at den nuværende certificering af Avinor AS vil kunne overføres administrativt til Avinor Flysikring AS og derfor vil kræve meget få ressourcer.

Blandt NHO Luftfart, SAS og Norwegian Air Shuttle er der enighed om, at scenarie B ikke er vidtrækkende nok. Man ønsker en fuldstændig adskillelse mellem de forskellige forretningsområder, og det skal ske hurtigst muligt. Man ser derfor etableringen af flyvesikringsvirksomheden som et datterselskab af Avinor AS som et forsinkende og fordyrende skridt på vejen mod en fuldstændig adskillelse mellem de forskellige forretningsområder.

De samme synspunkter gør sig stort set gældende for TEKNA i Avinor AS og Norsk Juristforbund i Avinor AS, der gerne ser, at man tager skridt til fuld adskillelse snarest muligt.

Norsk Flyvelederforening er ikke afvisende, men forlanger som minimum at have klarhed over konsekvenserne for flyvelederne og ønsker samtidig garanti for, at løn- og ansættelsesvilkår ikke forringes på mellemlangt sigt (+/- 3 år).

## 7.2.2 SWOT-analyse

<p><b>Strengths:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Egen bestyrelse og ledelse kan fokusere på kerneområderne</li> <li>• Øget transparens i omkostningsfordeling</li> <li>• Øget frihed til at agere internationalt</li> <li>• Mulighed for selv at optage finansiering</li> <li>• Specifikke krav til afkast</li> <li>• Kriseberedskab tilgodeses i samme omfang som nu</li> </ul>	<p><b>Weaknesses:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distanceret fra direkte politisk kontrol;</li> <li>• Stiftelsesomkostninger (om end mindre)</li> <li>• Muliggør ikke konkurrenceudsættelse i Norge</li> </ul>
<p><b>Opportunities:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Første skridt mod en videre udvikling af flyvesikringsvirksomhedens organisation og tilknytningsforhold</li> </ul>	<p><b>Threats:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uro blandt flyvelederne</li> </ul>

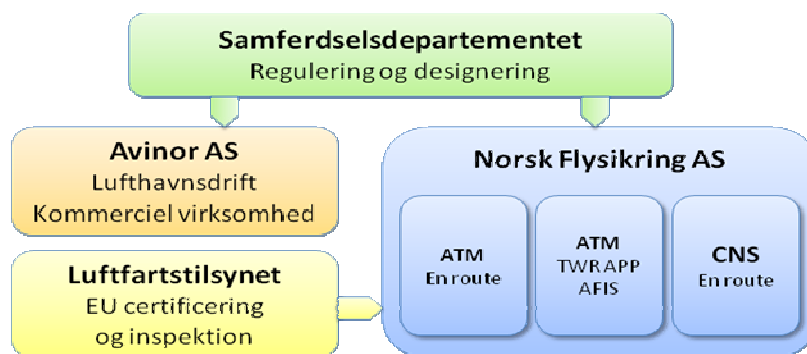
## 7.2.3 Integras vurdering

Integras har vurderet, at det kan anbefales at tage hurtige skridt til at etablere flyvesikringsvirksomheden i et datterselskab i Avinor-koncernen. Det vil være nemt at videreføre den nuværende opdeling mellem de forskellige virksomhedsområder i Avinor AS i scenarie B. Man skal dog være opmærksom på, at løsningen kun bør betragtes som en overgangsfase på vejen mod fuldstændig adskillelse af flyvesikringsvirksomheden fra Avinor-koncernen. Denne udvikling er også, hvad der ønskes af Flysikringsdivisjonen i dag. Når den nye organisation er moden, vil man kunne tage de videre skridt mod dannelse af en selvstændig virksomhed med fuldstændig adskillelse senest i 2017.

I den forbindelse skal Samferdselsdepartementet tage med i sine overvejelser, hvad man ønsker af sit ejerskab af flyvesikringsvirksomheden: Vil man drive den for at sikre ydelser på norske lufthavne så billigt som muligt eller vil man søge at skabe en profit ved at operere i udlandet? At indgå i konkurrencer i udlandet på markedsvilkår kan vise sig at være en underskudsgivende aktivitet, i hvert fald på kort sigt. De eneste indtægter, der kan finansiere et sådant underskud, er indtægter fra virksomheden i Norge – og dermed i sidste ende fra norske flypassagerer.

## 7.3 Scenarie C – Flyvesikringsvirksomheden som statsejet aktieselskab

I Scenarie C udskilles flyvesikringsvirksomheden fra Avinor AS-koncernen og oprettes som et selvstændigt aktieselskab<sup>21</sup>, ejet af den norske stat repræsenteret af Samferdselsdepartementet. Denne model kendes i dag fra blandt andre NSB og Telenor:



Denne organisationsmodel adskiller lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed fuldstændigt. Avinor AS og et selvstændigt Norsk Flysikring AS vil være ligestillede virksomheder, begge ejet af Samferdselsdepartementet på lige vilkår.

Heller ikke i denne model vil krydssubsidiering mellem de forskellige forretningsområder finde sted. I Avinor AS kan "Avinor-modellen" til finansiering forblive intakt, mens der i Norsk Flysikring AS skal tilvejebringes adskillelse mellem forretningsområderne for de regulerede undervejsydelse og de kommercielt leverede lokale flyvesikringstjenester. Det er et krav i EU-lovgivningen, at der ikke er profit på undervejsydelse, så muligheden for intern krydssubsidiering i Norsk Flysikring AS er udelukket. Heraf følger, at overførsel af de aktiver, der er nødvendige for udøvelse af lokal flyvesikringstjeneste<sup>22</sup>, til lufthavnens ejerskab eller kontrol efter en af de modeller, der er beskrevet i afsnit 6.3.4. Derved vil eventuelle kontrakter mellem lufthavnene og Norsk Flysikring AS om drift og vedligehold af sådanne aktiver kunne indgås på ren kommerciel basis, og flynavigationsvirksomheden (CNS) i Norsk Flysikring AS vil være en ren undervejsvirksomhed.

Samtidig vil der blive stillet krav til kontrakterne mellem Avinor AS og Norsk Flysikring AS, da begge virksomheder vil være påvirket af krav til afkastningsgrad fra ejeren, Samferdselsdepartementet. Hverken Avinor AS eller Norsk Flysikring AS vil kunne tjene penge på fordelagtige interne kontrakter i virksomhederne, men begge vil være underlagt et rationale om at optimere deres indtjening og forretning bedst muligt for at kunne møde ejers krav.

I lyset af den teknologiske udvikling og forventede fremtidige investeringer er det oplagt at inddrage CNS i et Norsk Flysikring AS. Forsknings- og udviklingsarbejde i blandt andet SESAR-regi går i retning af, at traditionelle kommunikations- og navigationshjælpemidler indenfor de næste 20 år vil blive erstattet af ny teknologi som

<sup>21</sup> I denne rapport er "Norsk Flysikring AS" anvendt som betegnelse for flyvesikringsvirksomheden i den struktur, der beskrives i Scenarierne C og D.

<sup>22</sup> Jordbaseret ATM-udstyr som indflyvnings- og landingshjælpemidler (ILS, VOR/DME, NDB etc.), sekundær overvågningsradar (SSR) og kommunikationshjælpemidler.

for eksempel satellitter. Herved åbnes for et marked, der kan konkurreres på, hvor etablerede flyvesikringsvirksomheder vil få konkurrence fra teleselskaber, IT-virksomheder mv. I Norge bør man derfor inkludere dette i en diskussion om, hvorvidt man skal fastholde CNS i Norsk Flysikring AS, eller om virksomheden bør udskilles, så den enten kan konkurrere på markedsvilkår eller alternativt afvikles, hvis der findes bedre løsninger.

Ved at beholde begge dele af flyvesikringstjenesten i samme organisation kan der argumenteres for stordriftsfordele i forbindelse med fælles administration, udgifter til uddannelse og træning mv.

Modellen lægger op til, at der vil være ansatte på forskellige vilkår og forskellige divisioner indenfor virksomheden. Undervejtjenesten er som bekendt en ICAO-forpligtigelse og indeholder krav til tilgængelighed, backup, militære forpligtigelser mv., hvorimod lokale flyvesikringstjenester er afhængig af de forskellige lufthavnes behov og derfor potentielt kan udsættes for konkurrence.

Blandt **fordelene** ved Scenarie C er, at man stadig kan have en høj grad af politisk kontrol og styring af flyvesikringsvirksomheden, da den placeres som et aktieselskab under Samferdselsdepartementets ejerskab. Ligeledes vil man kunne sætte konkrete krav til afkastet fra virksomheden.

Ved at helt adskille lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed er der flere risikomomenter, der kan udvikle sig til **ulemper**, hvis Samferdselsdepartementet ikke nøje følger processen. Blandt andet må det på forhånd afklares på politisk niveau, om man ønsker at konkurrenceudsætte lokale flyvesikringstjenester i Norge, og om ejeren af Norsk Flysikring AS ønsker, at virksomheden skal konkurrere i udlandet. Organiseringen sætter ingen umiddelbare begrænsninger herfor, men der skal være klar adskillelse af økonomien, og beslutningen skal indgå i aktieselskabets vedtægter.

Luftfartstilsynets virksomhed vil skulle styrkes, både i tilfælde af konkurrenceudsættelse i Norge og ved internationale aktiviteter i Norsk Flysikring AS, da der stilles krav til øget tilsyn og inspektion. Ligeledes Luftfartstilsynet gennemføre ny certificering, og Samferdselsdepartementet skal designere den nye virksomhed.

### 7.3.1 Interessenternes holdninger

Ledelsen i Avinors Flysikringsdivisjon ønsker denne organisationsmodel på længere sigt, men ønsker som tidligere nævnt samtidig at anvende en midlertidig organisation som datterselskab i Avinor AS-koncernen til at modne virksomheden og forberede en velordnet udvikling. Endvidere ønsker Flysikringsdivisjonen, at undervejtjeneste og lokal flyvesikringstjeneste på endnu længere sigt adskilles fuldstændigt.

Forsvarsdepartementet har udtalt, at man vil være parat til at indgå kommerciel kontrakt om lokal flyvesikringstjeneste i den militære flyvestation i Ørland med Norsk Flysikring AS eller med en anden flyvesikringsvirksomhed, afhængigt af pris og kvalitet. Forsvarsdepartementet finder, at forhold i forbindelse med kriseberedskab og fælles civil/militær anvendelse af visse CNS-faciliteter bør udredes og klarlægges forud for implementering af scenarie C.

Ligeledes ønsker Luftfartstilsynet at identificere den nødvendige ressourcetilførsel – både kapacitet og ekspertise – for at kunne varetage de øgede opgaver i forbindelse med certificering og tilsyn betryggende.

NHO Luftfart, SAS og Norwegian Air Shuttle har udtalt, at denne model efter deres opfattelse i meget høj grad vil medvirke til forøget effektivitet og til omkostningsreduktion i den norske flyvesikringsvirksomhed, ligesom gennemsigtighed vil kunne tilvejebringes i tilstrækkeligt omfang. Personaleorganisationerne i Avinor AS – med undtagelse af Norsk Flyvelederforening – har erklæret, at de er positive overfor en sådan virksomhedsudvikling og vil støtte den i samarbejde med ledelsen.

### 7.3.2 SWOT-analyse

<p><b>Strengths:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkte politisk kontrol</li> <li>• Egen bestyrelse og ledelse kan fokusere på kerneområderne</li> <li>• Øget transparens i omkostningsfordeling</li> <li>• Øget frihed til at agere internationalt</li> <li>• Mulighed for selv at optage finansiering</li> <li>• Specifikke krav til afkast</li> <li>• Støttes af brugerne og af personaleorganisationerne med undtagelse af Norsk Flyvelederforening</li> </ul>	<p><b>Weaknesses:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stiftelsesomkostninger</li> <li>• Kræver nye arrangementer vedrørende kriseberedskab</li> </ul>
<p><b>Opportunities:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivitetsforøgelse og omkostningsreduktion</li> <li>• Muliggør konkurrenceudsættelse i Norge på lige vilkår med andre udbydere</li> </ul>	<p><b>Threats:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uro blandt flyvelederne</li> <li>• Ressourcemangel i Luftfartstilsynet</li> <li>• Mangel på ekspertise og ressourcer til markedsføring og tilbudsgivning i flyvesikringsvirksomheden</li> </ul>

### 7.3.3 Integras vurdering

Integra finder, at Samferdselsdepartementet snarest muligt fastlægger en strategi for udviklingen af den norske flyvesikringsvirksomhed, herunder især konkurrencemulighederne i udlandet og i Norge. Afhængigt af udkommet kan man vælge enten at beholde lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed samlet i én koncern som i scenarie B (hvis man ikke ønsker konkurrence i Norge), eller at tage skridt til at adskille lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed fuldstændigt, hvilket vil gøre konkurrenceudsættelse af lokale flyvesikringstjenester i Avinors lufthavne muligt.

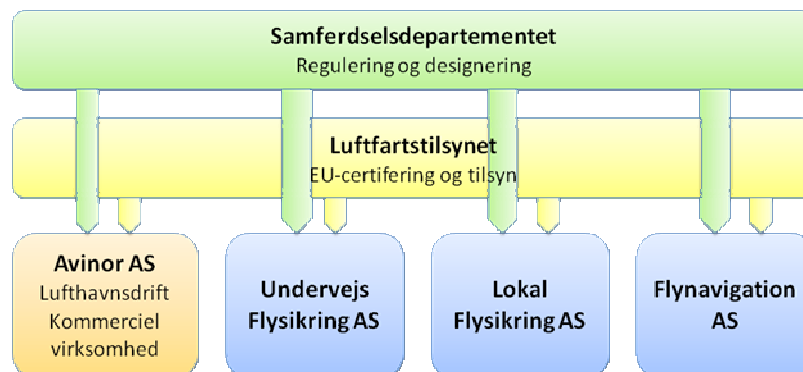
Det anbefales, at overvejelser om flyvesikringsvirksomhedens fremtidige aktivitetsniveau indledes snarest muligt, da den videre udvikling afhænger af resultatet.

## 7.4 Scenarie D – Adskilte regulerede og kommercielle aktiviteter

I Scenarie D er flyvesikringsvirksomheden ligeledes adskilt fra Avinor AS, og endvidere adskilles flyvesikringens forskellige forretningsområder i separate virksomheder, sådan at der oprettes tre aktieselskaber, ejet af Samferdselsdepartementet: Undervejs

**Samferdselsdepartementet**  
**AVINOR – SES og Ejerudfordringer**

Flysikring AS<sup>23</sup>, Lokal Flysikring AS og Flynavigation AS. Denne model kan karakteriseres som "total unbundling", da der er tale om fuldstændig adskillelse mellem den regulerede del af flysikringsvirksomheden og den del, der drives på kommercielle vilkår, samt levering af flynavigationstjeneste (CNS).



Denne model ligger tæt op af den løsning, som man fra EU vil betragte som den ideelle organisering af flyvesikringsvirksomhed i alle lande. Man vil have en klar adskillelse mellem de tjenester, der fortsat betragtes som et naturligt monopol (undervejs tjenester) og dem, der uden større vanskeligheder kan konkurrenceudsættes. Samtidig vil man give plads til, at den teknologiske udvikling vil kunne præge industrien gennem opfordring til private virksomheder til at tilbyde CNS-løsninger.

En mulig videreudvikling imod dette scenarie skal ses i lyset af udviklingen på FAB-niveau – uanset hvilken FAB Norge deltager i. For at få de nødvendige stordriftsfordele vil EU Kommissionen forvente, at staterne udbygger samarbejdet imellem deres flyvesikringsvirksomheder. Eksemplet er allerede set i Danmark og Sverige, som meget tidligt har samlet undervejs tjenester i en fælles virksomhed – NUAC – men det forventes, at man vil se tiltag af lignende karakter i andre FABs. En selvstændig statsejet virksomhed for undervejs tjenester vil netop være i stand til at indgå i et sådan samarbejde, uden at man behøver tage hensyn til lokale flyvesikringstjenester eller andre dele af virksomheden.

Samtidig vil en helt uafhængig virksomhed for lokale flyvesikringstjenester kunne specialisere sig i at drive den bedst mulige virksomhed, blandt andet med udviklingen af Remote Virtual Towers både i Norge og internationalt. For denne del af virksomheden vil det være afgørende at have et omkostningsniveau, der er så lavt så muligt, så man kan begå sig i international konkurrence.

For CNS-delen af virksomheden vil man skulle fokusere på den teknologiske udvikling og de muligheder, den medfører. Det vil være muligt for en CNS-virksomhed at tilbyde sine tjenester i andre stater og eventuelt også til andre sektorer som for eksempel skibsfart. Samtidig vil den teknologiske udvikling sandsynliggøre, at markedet for CNS-tjenester kan åbnes for konkurrence fra andre virksomheder.

**Fordele og ulemper** ved dette scenarie er sammenfaldende med netop den teknologiske udvikling – og tvetydige. Hvis Remote Virtual Towers projekter bliver en

<sup>23</sup> Undervejs tjeneste kan også placeres som en del af etaten, men da dette betragtes som et tilbageskridt i forhold til at drive virksomheden som en kommerciel virksomhed, er vores anbefaling at man fortsat vil have undervejs tjeneste placeret i et aktieselskab.



virkelighed og kan integreres på flyvepladser med regelmæssig trafik, vil den norske flyvesikringsvirksomhed have en stor fordel som følge af dens pionerstatus på området. Samtidig vil udviklingen af CNS-teknologier og markedet herfor tilbyde nye muligheder for en forretning, som er målrettet herimod.

Tre separate virksomheder giver Samferdselsdepartementet direkte kontrol med de forskellige forretningsområder, ligesom man vil være forberedt på eventuelt at kunne udvide ejerkredsen for de enkelte virksomheder, hvis man skulle ønske det (for eksempel som NATS har gjort i Storbritannien). Den direkte kontrol stiller dog også krav til, at Samferdselsdepartementet øger sit engagement i virksomhederne – man vil ikke som i dag have én virksomhed på luftfartsområdet, men fire.

Luftfartstilsynet vil skulle afsætte flere ressourcer til certificering og tilsynsvirksomhed, end man har i dag, da man både skal udføre ny certificering af de tre forskellige virksomheder og føre tilsyn med virksomhederne.

### **7.4.1 Interessenternes holdninger**

Forsvarsdepartementet har udtrykt den samme holdning som til scenarie C, nemlig at man vil være parat til at indgå kommerciel kontrakt om lokal flyvesikringstjeneste i den militære flyvestation i Ørland med Lokal Flysikring AS eller med en anden flyvesikringsvirksomhed, afhængigt af pris og kvalitet. Forsvarsdepartementet finder, at forhold i forbindelse med kriseberedskab og fælles civil/militær anvendelse af visse CNS-faciliteter bør udredes og klarlægges forud for implementering af scenarie D.

Ligeledes ønsker Luftfartstilsynet at identificere den nødvendige ressourceindsats – både kapacitet og ekspertise – for at kunne varetage de øgede opgaver i forbindelse med certificering og tilsyn betryggende i scenarie D.

I lighed med interessenternes holdninger til scenarie C er der udbredt enighed blandt NHO Luftfart, SAS, Norwegian Air Shuttle, TEKNA og Norsk Juristforbund om, at man bør tilstræbe en model, der lægger op til så meget adskillelse og markedsorientering som muligt. Samtidig har Avinor Flysikringsdivisjon den vision, at man får stadig større indflydelse fra FAB og en mere markedsorienteret tilgang til lokale flyvesikringstjenester.

Norsk Flyvelederforenings synspunkt om sikring af ansættelsesforhold og sociale ordninger længst muligt er i modsætning til denne udvikling, da man vil være tvunget til at se på ansættelsesforholdene i en selvstændig tårnvirksomhed, der skal konkurrere internationalt.

## 7.4.2 SWOT-analyse

<p><b>Strengths:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkte politisk styring og kontrol</li> <li>• Fuldstændig adskillelse mellem regulerede og kommercielle aktiviteter</li> <li>• Individuelle bestyrelser og ledelser kan fokusere på kerneområderne</li> <li>• Fuldstændig transparens i regnskaber</li> <li>• Mulighed for selv at optage finansiering</li> <li>• Specifikke krav til afkast fra hver enkelt virksomhed</li> <li>• Støttes af brugerne og af personaleorganisationerne med undtagelse af Norsk Flyvelederforening</li> </ul>	<p><b>Weaknesses:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk styring og kontrol kompliceres som følge af tre selvstændige virksomheder</li> <li>• Stiftelsesomkostninger</li> <li>• Kræver nye arrangementer vedrørende kriseberedskab</li> <li>• Tab af synergieffekter</li> </ul>
<p><b>Opportunities:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivitetsforøgelse og omkostningsreduktion</li> <li>• Muliggør konkurrenceudsættelse i Norge på lige vilkår med andre udbydere</li> <li>• Fokuseret engagement i R&amp;D-aktiviteter på teknologiområdet</li> </ul>	<p><b>Threats:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uro blandt flyvelederne</li> <li>• Ressourcemangel i Luftfartstilsynet</li> </ul>

## 7.4.3 Integras vurdering

Det er Integras vurdering, at scenarie D lægger op til et kommercialiseret og konkurrenceudsat marked for flyvesikringstjeneste og samtidig forbereder fuld integration af undervejtjenester i FABs. Modellen kan gennemføres som en naturlig videreudvikling af scenarie B eller C, men hænger tæt sammen med Samferdselsdepartementets strategi for udviklingen af den norske flyvesikringsvirksomhed.

Denne organisationsmodel er den, der giver Samferdselsdepartementet den bedste mulighed for direkte styring af lokal flyvesikringstjeneste, herunder sikre sig, at aktiviteter i udlandet ikke medfører tab.

Det skal dog bemærkes, at en organisationsmodel som scenarie D ikke er indført i nogen af de lande, Integra har undersøgt og beskrevet i afsnit 4.

## 8. Konklusioner

På baggrund af de foretagne analyser og de vurderinger, der er beskrevet i denne rapport, har Integra konkluderet således:

### 8.1 Situationen og udviklingen i andre lande

På globalt niveau og især i Europa er der en stigende tendens til kommercialisering af flyvesikringsvirksomhederne, og i EU/EØS-medlemsstaterne er der endvidere via SES-reguleringen tendens til harmonisering og integration af flyvesikringstjeneste i et netværk på tværs af landegrænser.

- (1) Som følge af EØS-aftalen er Norge forpligtet til at indføre blandt andet SES-reguleringen i norsk lovgivning.

På grund af den geografiske udstrækning, topografien og befolkningsfordelingen er den norske infrastruktur afhængig af en effektiv og velfungerende indenrigsflyvning, som kan tilbyde lufttransport også over forholdsvis korte afstande.

- (2) Ved fastlæggelsen af strategien for udviklingen af den norske flyvesikringsvirksomhed og dens finansiering må Samferdselsdepartementet nødvendigvis tage det sektorpolitiske krav til en effektiv og velfungerende indenrigsflyvning i betragtning.

Norge deltager ikke i EUs fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (CFSP), har derfor ikke pligt til at indføre SES-regulering på CFSP-området – herunder direktiver om civil/militær samarbejde – i den nationale lovgivning.

- (3) Ved fastlæggelsen af strategien for udviklingen af den norske flyvesikringsvirksomhed og dens finansiering må Samferdselsdepartementet nødvendigvis tage de forsvarspolitiske krav til virksomhedens kriseberedskab i betragtning.

### 8.2 Konkurrence om flyvesikringstjenester i andre lande

I dette notat behandles alene ydelsen af lokal flyvesikringstjeneste i udlandet som beskrevet i Integras opdrag, og enhver udvidelse af aktiviteterne omfang kan få indflydelse på Integras konklusioner og anbefalinger.

Hvorvidt det er en god ide at tillade en norsk flyvesikringsvirksomhed at deltage i internationale udbud om lokal flyvesikringstjeneste udenfor Norge afhænger helt af begrundelsen for at gå ind i dette marked og af den forretningsmodel, som anvendes.

- (4) Det er en væsentlig forudsætning, at baggrunden for at starte kommercielle aktiviteter i udlandet er kendt og accepteret af Samferdselsdepartementet, således at aktiviteterne ikke får negativ indflydelse på den nationale luftfartsinfrastruktur og derved modvirker sektorpolitikken.
- (5) Det er altafgørende, at den norske flyvesikringsvirksomhed etablerer en forretningsmodel for leverancen af lokale flyvesikringstjenester i andre lande baseret på et princip om, at der skal være en positiv effekt på den tilsvarende tjeneste i Norge, altså at omkostningerne forbundet med at levere lokal

flyvesikringstjeneste i Norge bliver lavere, uden at dette får en indflydelse på flyvesikkerhedsniveau og forsyningssikkerhed.

- (6) Samferdselsdepartementet må sikre sig, at flyvesikringsvirksomheden ikke løber unødigt risiko i forbindelse med kommercielle aktiviteter i udlandet, og må have mulighed for at følge aktiviteterne tæt.

### **8.3 Konkurrenceudsætning af flyvesikringstjenester i Norge**

SES-reguleringen stiller ikke et ufravigeligt krav til EU/EØS-medlemsstaterne om at introducere konkurrence om markedet for flyvesikringstjeneste. Integra har ikke taget stilling til, om flyvesikringstjenesterne i Norge bør konkurrenceudsættes, men har udelukkende identificeres forudsætningerne for konkurrenceudsættelse.

- (7) "Avinor-modellen" anses ikke for velegnet. For at sikre fair og lige konkurrence om markedet skal lufthavnens driftsherre være både juridisk og organisatorisk uafhængig af alle de flyvesikringsvirksomheder, der afgiver tilbud på de konkurrenceudsatte tjenester.
- (8) Ejerskab af alle aktiver, der er nødvendige for tjenesteudøvelsen, bør placeres hos den pågældende lufthavn. Derved sikres konkurrenceneutralitet, og investering i ATM-udstyr og andre aktiver berøres ikke at en mulig udskiftning af leverandøren.
- (9) De "regulerede" aktiviteter (undervejstjenesten) og de konkurrencebaserede aktiviteter (lokale tjenester) bør i det mindste være funktionelt adskilt i en fremtidig organisationsstruktur for den norske flyvesikringsvirksomhed. Dette indebærer også en stringent adskillelse af regnskaberne for at sikre, at konkurrencen om markedet ikke bringes i ubalance på grund af krydssubsidiering.

### **8.4 Organisering og tilknytningsform for flyvesikringsvirksomheden**

Den nuværende organisatoriske model for den norske flyvesikringsvirksomhed som en division i Avinor AS-koncernen er etableret med det formål at samle alle de funktioner, der er væsentlige for luftfartens infrastruktur og dermed for den norske sektorpolitik, i samme virksomhed. Oprindeligt fandt krydssubsidiering sted mellem Avinors Flysikringsdivisjon og Avinors Lufthavnsdivisjon, men efter indførelsen af SES-lovgivning, der forhindrer dette, er der foretaget en adskillelse af økonomierne i de to divisioner.

- (10) På trods af den økonomiske adskillelse mellem lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed er den nuværende organisatoriske model for Avinor AS-koncernen ikke velegnet til at konkurrenceudsætte de lokale flyvesikringstjenester i de statsejede lufthavne eller til at deltage i konkurrence om lokale flyvesikringstjenester udenfor Norge.
- (11) Som følge af, at Norge ikke deltager i EUs fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (CFSP), vil der skulle tages skridt til at sikre flyvesikringsvirksomhedens deltagelse i det nationale kriseberedskab i forbindelse med ændringer af dens organisation og tilknytningsform.

**Samferdselsdepartementet**  
**AVINOR – SES og Ejerudfordringer**

- (12)** NHO Luftfart, SAS, Norwegian Air Shuttle, TEKNA i Avinor og Norges Juristforbund i Avinor støtter en anden organisation og tilknytningsform for flyvesikringsvirksomheden end den nuværende.
- (13)** Norsk Flyvelederforening er ikke afvisende overfor organisationsændringer, men ønsker garantier for flyveledernes løn- og ansættelsesforhold – garantier, som går videre end dem, der er indeholdt i den norske lovgivning.
- (14)** De nødvendige ressourcer til Luftfartstilsynets certificerings- og tilsynsvirksomhed i tilfælde af ændret organisation og tilknytningsform for flyvesikringsvirksomheden bør sikres.
- (15)** Flysikringsdivisjonen kan – som foreslået af Avinor AS og som et første skridt mod en videre organisationsudvikling afhængigt af Samferdselsdepartementets strategi – udskilles fra moderselskabet og etableres som et datterselskab i Avinor AS-koncernen. Derved styrkes ledelsesfunktionen i flyvesikringsvirksomheden, og den videre organisationsudvikling kan forberedes i samarbejde med interessenter og personaleorganisationer. Datterselskabet kan være etableret med virkning fra den 1. januar 2014.
- (16)** Arbejdet med den videre udvikling af flyvesikringsvirksomhedens organisation og tilknytningsform kan startes, så snart Samferdselsdepartementets strategi for udviklingen af den norske flyvesikringsvirksomhed er fastlagt.

## 9. Anbefalinger

Integra har formuleret følgende anbefalinger til Samferdselsdepartementet:

- (1)** At Samferdselsdepartementet umiddelbart tager skridt til at tillade etablering af Avinors flyvesikringsvirksomhed som et datterselskab (aktieselskab) i Avinor AS-koncernen som foreslået i Avinors virksomhedsplan af 22. oktober 2012 ("Avinor Flysikring AS" – scenarie B) og samtidig pålægger Avinor AS at gennemføre strukturændringen med virkning fra den 1. januar 2014.
- (2)** At Samferdselsdepartementet i samarbejde med andre myndigheder (Forsvarsdepartementet, Luftfartstilsynet) og interessenter (Avinor AS, luftfartsselskaber, ikke-statsejede lufthavne) udarbejder en strategi for udviklingen af den statsejede flyvesikringsvirksomhed og herunder beslutter,
  - om lokal flyvesikringstjeneste i de statsejede lufthavne skal konkurrenceudsættelse; og
  - om den statsejede flyvesikringsvirksomhed skal have tilladelse til at deltage i konkurrence om lokale flyvesikringstjenester i Norge og/eller i udlandet.
- (3)** At Samferdselsdepartementet derefter pålægger Avinor AS i samarbejde med det berørte personale at påbegynde den nødvendige organisationsudvikling, både med hensyn til lufthavnsdrift og flyvesikringsvirksomhed, for at varetage de opgaver, Samferdselsdepartementet har besluttet. Beslutningen og de tilknyttede betingelser bør meddeles Avinor AS senest i forbindelse med designeringen for perioden fra den 4. september 2014.
- (4)** At Samferdselsdepartementet sikrer sig, at nødvendig erfaring og kompetence, herunder viden om de nationale militære krav til kriseberedskab, til at forestå den pålagte organisationsudvikling er til rådighed for bestyrelsen i "Avinor Flysikring AS".
- (5)** At Samferdselsdepartementet, før det tillades flyvesikringsvirksomheden at deltage i konkurrencer om lokale flyvesikringstjenester, nøje følger udviklingen i Avinor AS og i den forbindelse vurderer, om følgende betingelser er opfyldt:
  - at Avinor AS indenfor ca. tre år har effektiviseret sin lokale flyvesikringsvirksomhed og reduceret omkostningerne i en sådan grad, at den er konkurrencedygtig i forhold til andre virksomheder, nationalt såvel som i udlandet.
  - at Avinor AS har skabt en organisatorisk model, som sikrer, at omkostninger og risici ved internationale aktiviteter kan isoleres fra lokal flyvesikringstjeneste i Norge;
  - at Avinor AS har bevaret undervejstjeneste og lokal flyvesikringsvirksomhed i samme organisatoriske enhed for at opnå synergi mellem de to typer af flyvesikringstjeneste; og
  - at Avinor AS har identificeret en lokal eller international partner til at bistå med markedsføringen og kontrollen af leverancerne eller selv har opbygget den nødvendige kompetence til at varetage disse opgaver.
- (6)** At Samferdselsdepartementet ikke tillader konkurrenceudsættelse af lokale flyvesikringstjenester i de statsejede lufthavne, før flyvesikringsvirksomheden er

**Samferdselsdepartementet  
AVINOR – SES og Ejerudfordringer**

fuldstændigt adskilt fra lufthavnsdriften og direkte under  
Samferdselsdepartementets styring og kontrol.