

Vidareutveckling av Haugesund flygplats

Del 2 – tjänstekoncession.
Bilagor

2016-10-31
LFV Aviation Consulting AB / Pontarius AB



INNEHÅLL

1	INSPEL FRÅN REGIONEN	3
1.1	INSPEL 1 FRÅN HAUGALAND VEKST (2016-09-28)	3
1.2	INSPEL 2 FRÅN HAUGALAND VEKST (2016-10-13)	4
1.3	INSPEL 3 FRÅN HAUGALAND VEKST (2016-10-27) MED VÅRA KOMMENTARER	7
1.4	INSPEL FRÅN AVINOR (2016-10-11) MED VÅRA KOMMENTARER	13

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

1 INSPEL FRÅN REGIONEN

1.1 Inspel 1 från Haugaland Vekst (2016-09-28)

Dessa synpunkter avsåg uppdragsbeskrivningen till utredningen och har beaktats i rapportutkastet som diskuterades 2016-10-17.

Vi viser til vår kommunikasjon ang. deres utredning av en mulig tjenestekonsesjonsmodell på Haugesund lufthavn, Karmøy. Under finner dere vårt innspill til prosessen som vi ser frem til å diskutere videre i vårt telefonmøte med dere førstkommande fredag og i møte hos Avinor den 17. oktober. [...]

Vår hoved ønske er at driften av Haugesund lufthavn settes ut på anbud

Vi mener at et godt alternativ er at Avinor setter ut driften av Haugesund lufthavn på anbud.

I en slik modell vil interesserte private foretak konkurrere om å stå for den samlede driften av lufthavnen. Som nevnt før, ser vi for oss at avtalen kan inngås som en tjenestekonsesjon etter en forutgående konkurranse.

En konsesjonskontrakt er en tjenestekontrakt (eller en bygge- og anleggskontrakt) der vederlaget består enten utelukkende av retten til å utnytte tjenestene eller en slik rett sammen med betaling, og der driftsrisikoen er overført fra oppdragsgiveren til leverandøren. Driftsrisikoen knyttet til tjenestene kan enten gjelde etterspørsels- eller leveringsrisikoen eller begge deler. Driftsrisikoen anses overført når leverandøren under normale driftsforhold ikke er garantert å tjene inn sine investeringer eller få dekket kostnader som påløper i driften. Risikoen som overføres til leverandøren, skal innebære en reell eksponering for svingningene i markedet, slik at det anslåtte potensielle tapet for leverandøren ikke skal være ubetydelig. Merk at det er nylig vedtatt en forskrift som regulerer tjenestekonsesjoner, se <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-976?q=tjenestekonsesjon>, og som implementerer EUs tjenestekonsesjonsdirektiv. Forskriften er ikke trådt i kraft ennå, men foreskriver at konsesjonskontrakter med en anslått verdi på over 44 millioner kroner eks. mva. må kunngjøres i EØS/TED-databasen. For øvrig anviser forskriften mer fleksible regler for konkurransen enn det gjeldende anskaffelsesregelverket. Blant annet vil oppdragsgiver stå fritt til å organisere konkurransen slik han selv mener det er hensiktsmessig, og alltid ha adgang til å forhandle med leverandørene. For avtaler med en kontraktsverdi over 44 millioner kroner, skal kontraktslengden ikke overstige den tiden som anses nødvendig for at leverandørene skal ha muligheten til å tjene inn sine investeringer og oppnå en rimelig avkastning.

I en slik modell vil Avinor fortsatt stå som eier av lufthavna, og Avinor vil ha konsesjonen til lufthavndriften og være ansvarlig for teknisk operativ godkjenning overfor Luftfartstilsynet. Samarbeidspartneren vil på sin side bære all risiko for driften av lufthavna. Modellen bør være så langsiktig at selskapet også har ansvar for alle investeringer i anbudsperioden.

Dokument opprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

Lufthavneier vil styre gjennom lufthavn- og forretningsplaner samt ordinære revisjoner av tjenesten.

For Haugesund må et slikt selskap også være ansvarlig for, ha nødvendig spillerom og evne til å videreføre trafikkutviklingsarbeidet som LUB i dag forestår.

Avinor vil kunne argumentere mot dette alternativet at det ikke er tilpasset Avinor-modellen og at Avinor vil kunne bære en risiko dersom selskapet ikke lykkes. Vi er ikke enig. Risikoen vil kunne håndteres, og dersom en velger en alternativ driftsmodell for Haugesund, vil dette kunne gi Avinor erfaringer som de kan dra nytte av på andre tilsvarende lufthavner.

Ettersom en konsekvens av denne modellen er at lufthavnen vil bli drevet i privat regi etter en forutgående konkurranse, kan vi vanskelig se at modellen reiser noen uoverkommelige juridiske problemstillinger verken i henhold til anskaffelsesregelverket, reglene om offentlig støtte eller avgiftsregulativet. Denne modellen vil innebære virksomhetsoverdragelse i arbeidsrettslig forstand, men dette er håndterlig.

Konklusjon:

Vi mener at en anbudsutsetting av driften på Haugesund lufthavn vil være en god modell forutsatt modellen er tilstrekkelig langsiktig og gir nødvendig spillerom og rammer til det private/lokale foretaket som vinner anbudet. Foretaket må stå fritt til å kjøpe alle nødvendige tjenester, inkludert bl.a. tårntjenester, til markedsmessige vilkår, og til å styre driften og utviklingen av lufthavnen. Gjennom lave driftskostnader og satsning på lavkostflyselskaper kan lufthavnen posisjonere seg som lavkostflyplass mellom Stavanger lufthavn, Sola og Bergen lufthavn, Flesland. Vi tror dette vil gi en positiv trafikktrafikkutvikling og økonomisk utvikling og generere innkommende reisende/turister til hele storregionen. Etter vår vurdering vil modellen være interessant fra et Avinor perspektiv fordi dette vil kunne være en pilot som de kan benchmarke andre flyplasser mot.

1.2 Inspel 2 frå Haugaland Vekst (2016-10-13)

Dessa synpunkter avsåg rapportutkastet som diskuterades 2016-10-17 och har beaktats i remissversionen.

General comments about the Draft

1. We have some concerns about the level of detail in the report, considering this is such a major political and economic decision. There is also a lot of vague language such as “det verkar inte finnas” and “sannolikt” which does not demonstrate clear outcomes or conclusions.

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

2. We feel that the background to the LUB agreement needs to be explained as well as even a basic assessment of the existing financial situation at HAU – e.g. current revenues / costs and that Avinor are losing circa 20MNOK p.a.
3. It appears to us that an EU State aid analysis of this type of service concession is crucial (we have already sent you our own legal analysis on this issue). The Draft Report states that this analysis is not included in the remit, this is a big concern for us.
4. We feel that much more detail should be provided about key airport functions:
 - Local ATC – this is a huge part of HAU's cost base and as we understand it, there are some significant developments about deregulation happening in Norway (not only remote tower). The report needs a more detailed description about this
 - Permits and other EU regulations – from what we know, permits and EU regulations are another critical aspect of a regional airports' operation. We feel more detail should be provided about how a small airport under EU regulations would operate under a concession model
 - Exit terms, dispute resolution – in our opinion, with any long term lease or concession, consideration needs to be given to potential early termination and dispute resolution. This is not mentioned at all in the Draft Report.
 - 20 year term – what is the justification for suggesting only a 20 year term? Based on some research that we have done, transport infrastructure concessions tend to operate on a much longer basis

Route development / marketing

1. We have heard Avinor state on many occasions, that it wants to have as much air traffic as possible going via Oslo. Therefore, direct international connections from regions, are not the top priority for them.
2. For us, developing direct international connections to and from our region is our number one priority and local stakeholders have been working very successfully to increase these connections in recent years. For example, local private companies from the area engaging directly with airlines - without any assistance from Avinor in these negotiations.

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

2. In fact, as far as we know, Avinor has not had direct negotiations with for example Norwegian, Ryanair, Wizzair, Small Planet Airlines, Wideroe about direct international flights to HAU.

3. In order for Avinor to properly engage in route development for a region like Haugesund, they need to have someone based locally to understand the needs and requirements of the local market. They do not do this, have never done this and to our knowledge have no intention of doing so in the future.

4. In the case of Ålesund, it was a local group that spearheaded this initiative, this group included many local stakeholders from different sectors. It was this group that ultimately created the right conditions for a new route to Amsterdam. Avinor were involved, but only as one part. This development would not have happened without local initiative and support.

Missing facts in the report

General

Avinor claims that HAU is losing some 20 MNOK yearly. This is vital information if and when we are talking about why and how a concession should be constructed.

The costs for Air Tower Services is a substantial part of the cost for the airport. To just briefly mention Remote Tower as being some sort of future possibility in a few words doesn't give the full picture. There is an ongoing deregulation process in Norway that eventually will make it possible for a concessionaire to buy these services from private providers. Nevertheless, Avinor could still charge unreasonable fees for overflights and that has not yet been discussed at all, which is an absolute basic necessity, in our opinion. The report should state that HAU will (must) be the first airport out in the deregulation process and set limits for overflight fees.

The report regarding a concession also needs to answer the question; is it possible for anyone to take over Haugesund Airport from Avinor, in any form or shape, and run it profitably in the future? Benchmarking towards Ängelholm-Helsingborg Airport (AGH) in Sweden would therefore be preferable as it is an airport that has been taken over from the State (Swedavia) by private investors that now runs it profitably, without any State Aid what so ever. Also a deeper analysis of Norrköping would have been more helpful (see below).

Other comments about the draft report

1.1. There should be no relation whatsoever, bottom or ceiling, to the pricelist that Avinor uses. This should be completely in the control of the concessionaire

1.2. On what grounds is 20 years the suggested concession period? This point MUST be more deeply assessed.

1.2 We find nothing in the text that describes the appropriation between the authorities and Avinor and whatever changes that needs to be taken care of related to that. Shouldn't that be one of the main objectives with the report?

1.3 We can't understand why EU State Aid Rules and a Cost & Revenue Analysis isn't included in the report. These are so fundamental for a concession.

1.4 The situation in Sweden shows that State Aid can be granted for "non-economic activities" if these costs can be verified in a transparent and in a non-discriminatory way (as also is mentioned in the report, paragraph 4). So can a concessionaire get cost cover from the Norwegian State for e.g. Fire & Rescue and/or Security? Again, rather fundamental issues that needs to be clarified.

3.1 The example from Norrköping is merely speculative in the text as it is written. Securitas "apparently" didn't make a profit? Based on the fact that they raised their bid the second time? Raised it how much? What is "considerable"? As this is one example that could be valuable to look into a little bit deeper for all parties, we think that is necessary to present facts rather than speculations.

1.3 Inspel 3 från Haugaland Vekst (2016-10-27) med våra kommentarer

Nedanstående synpunkter gäller remissversionen och har, i den mån vi håller med om synpunkterna, beaktats i slutversionen.

Vedr. videreutvikling av Haugesund lufthavn, Karmøy og kommentarer til utredning fra Pontarius AB

Vi takker for oversendt utkast til utredning av 24.10.16 rundt tjenestekonsesjon for Haugesund lufthavn, Karmøy, som vi her vil kommentere:

Del 1 – Generelle kommentarer til prosessen

Haugaland Vekst IKS ser igjen positivt på at vi har fått deltatt i referansegruppen for dette arbeidet sammen med Avinor og Samferdselsdepartementet. Vi har gjennom prosessen med denne utredningen om tjenestekonsesjon kommet med en rekke skriftlige kommentarer og innspill til dette arbeidet i det første grovutkastet av rapporten og gitt innspill i intervju med Pontarius AB samt i felles møte den 17.10.16, hvor både Samferdselsdepartementet og Avinor også deltok.

Dokument opprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkânt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

Prosessen med å finne en løsning for videreutvikling av Haugesund lufthavn startet med Pontarius sin første utredning som ble publisert i august 2016, vår egen Faktabank analyser som ble publisert i juni 2016 og nå dette supplerende utredning fra Pontarius. Alle 3 alternative driftsmodeller for Haugesund lufthavn har blitt utredet; (*modell innenfor regi av Avinor, lokal overtakelse og nå tjenestekonsesjon*), og alle tre rapporter anbefaler driftsmodeller som er utenfor regi av Avinor.

Haugaland Vekst er enige i hovedkonklusjonen i disse utredninger, inkludert vedlagt supplerende rapport som vi nå kommenterer. Vi er enige i anbefalingen om at en tjenestekonklusjonsmodell med full frihet (som omfatter hele driften på flyplassen) og med staten som eier, vil være et godt utgangspunkt for den videre samhandlingen med Samferdselsdepartementet og Avinor, om å finne den beste fremtidsrettede løsningen for videreutvikling av Haugesund lufthavn, Karmøy.

Vi forutsetter at alle parter er enige i at det overordnet mål med denne prosessen har vært å identifisere den beste løsningen for flyplassen og regionen med tanke på videreutvikling av flyplassen. Dette har blitt presisert i all kommunikasjon siden starten. Prosessen har vært krevende fordi det er mange aspekter som er vanskelig; f.eks spørsmål om statstøtte, lengde og innhold av en avtale, utfordringer opp mot Avinor modellen, bedriftsøkonomiske spørsmål, EU regler og sertifiseringer m.m. Vi henviser til våre kommentarer om flere av disse punkter i rapporten nedenfor.

Alle disse punkter er svært krevende men håndterlig og ingen av de gjør en modell utenfor Avinor umulig. Tvert imot, hensikten med et pilotprosjekt er å finne ut av akkurat dette og identifisere den beste realiserbare løsning.

Siden starten av denne prosessen, tilbake i 2010 har arbeidet rundt flyplassenes framtid fokusert på at dette bør legges opp som et pilotprosjekt. For å kunne lykkes med en pilotering, må en tilrettelegge for gode, realistiske rammebetingelser som et verktøy for å oppnå det ønskede målet, noe som må være i både statens og regionens interesse. Piloten skal da over tid kunne gi nødvendige erfaringer, korrigeringer og lærdom samt gi staten et grunnlag for å videreutvikle andre tilsvarende flyplasser og regioner.

Vår hoved tilbakemelding til konsulenten om rapporten er derfor at det er for mye detaljer og betingelser på kontraktuelle og kommersielle forhold som vi mener blir premissgivende for videreføring på en overordnet nivå. Dette kan sette store begrensninger for en målrealisering, noe vi også tidligere har gitt tydelig uttrykk for i våre innspill. Disse punkter har vi markert med * i våre kommentarer til selve rapporten i del 2 av dette brevet.

Vi menar att de kommersiella detaljerna måste vara med i upphandlingen. De får inte förhandlas i efterhand. Det skulle strida både mot upphandlingsregelverkets syfte och reglerna för statsstöd. Syftet med upphandling är att erhålla ett marknadspris i konkurrens. Det förutsätter att villkoren är tydliga och lika för alla anbudsgivare och att

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

de endast i ringa utsträckning kan omförhandlas i efterhand. Med detta förfaringsätt undanröjs mycket av problemen med statstöd.

I løpet av utredningsprosessen ble det stilt spørsmål om hvorfor regionen ønsker seg en konsesjonsløsning og regionens motivasjon og begrunnelse for alternativ drift utenfor Avinor. For å klargjøre dette, oppsummerer vi igjen her vårt standpunkt:

Det overordnet målet for regionen er å sikre fremtiden og videreutvikling av Haugesund Lufthavn. Flyplassen med både inn- og utenlands trafikk er avgjørende for at flere av våre største bedrifter kan være lokalisert i regionen. Det lokale initiativet til rullebaneforlenging og ansvar for trafikkutvikling har vært en suksess. Vi er redd for at flyplassen uten dette fokuset på utenlandsruter vil få sterkt redusert trafikk etter at Rogfast er ferdigstilt. Dette vil være en reell trussel mot flyplassens eksistens. Gjennom lave driftskostnader og satsing på lavkostflyselskaper kan lufthavnen posisjonere seg som Vestlandets lavkost-flyplass mellom Stavanger lufthavn, Sola og Bergen lufthavn, Flesland. Vi mener dette vil gi en positiv trafikk- og økonomisk utvikling og generere innkommende reisende/turister til hele storregionen og Vestlandet.

Vi er enige med hovedkonklusjon fra Pontarius at anbudsutsetting av driften på Haugesund lufthavn vil være en god løsning for å oppnå dette målet, forutsatt modellen er tilstrekkelig langsiktig og gir nødvendig spillerom og rammer til det foretaket som vinner anbudet.

Vi er svært opptatt av å finne den beste fremtidsrettede løsning for flyplassen vår, og forventer at et pilotprosjekt vil ha som mål å gi nødvendige og realistiske rammebetingelser for å lykkes med selve gjennomføringen av en alternativ driftsmodell og ikke bare at dette nå er utredet på et teoretisk overordnet nivå.

Da utredningsprosessene har tatt svært lang tid fra vi politisk tok opp behov for beslutning om ny driftsmodell, ser vi oss nødt til å fokusere på at nåværende avtale mellom Avinor og LUB AS utgår våren 2018. Det må snarest finnes en løsning på hvordan en kan håndtere en overgangsløsning mellom nåværende avtale og en fremtidsrettet utviklingsmodell for Haugesund lufthavn, Karmøy. Dette betyr at vi forventer at den videre politiske beslutningsprosessen rundt dette arbeidet nå blir raskt avklart.

Del 2: Kommentarer til selve rapporten:

Seksjon 1.1 - Forutsetninger

**«Tjänstekoncessionshavaren betalar en avgift för användande av statens infrastruktur. Kostnaden bör ge staten kostnadsneutralitet»*

Dette er ikke gitt og bør således utelates som en forutsetning

Dokument opprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

«Tjänstekoncession kan läggas på upp till 20 år.»

Vi ställer spørsmål igjen om hvor grense på 20 år er hentet fra?

Seksjon 1.2 - Gjennomføring

**«utrett lämplig avtalslängd för koncessionen och hur ansvaret för underhåll och uppgraderingar (t ex på grund av krav från myndigheter) bör fördelas mellan staten och koncessionshavaren.»*

Dette beror selve forhandlinger og hører ikke til i dette prosjektet.

Dessa tre förutsättningar ingick i beställningen av utredningen, varför de är svåra för oss att ändra. Dessutom finner vi dem vara rimliga och nödvändiga.

Seksjon 1.3 - Begrensninger

Vi mener at det er en grunnleggende feil i de overordnede mandatet for prosjektet at en detaljert vurdering av statsstøtte er ikke inkludert. EU-regler kan ha en stor innvirkning på strukturen av en tjenestekoncesjon. Vi viser derfor igjen til den juridiske vurderingen, « HAU: State aid, public procurement and labour law issues» som ble utført av advokatfirma Oswell & Vahida i Brussels på oppdrag fra Haugaland Vekst (tilsendt Pontarius 28.09.16) og ber om at den blir lagt ved som appendix til rapporten.

I vårt fall har vi redan låtit EU-reglerne påverka strukturen på den tjänstekoncession som vi föreslår. Oswell & Vahida, skriver (i början av Executive Summary) att “Potential State aid issues will be unlikely, if not entirely excluded, if the transaction relies on an open, transparent and non-discriminatory public tender.” Det ger oss stöd för att statsstödet blir mindre viktig att utreda när det är en fri anbudstävling, som vi föreslår. Vi avråder från förhandlingar efter att vinnare utsetts. Skulle sådana tillåtas blir statsstödsfrågan mer komplicerad. Då återkommer vi gärna med en sådan utredning. Men i detta uppdrag fanns fri anbudstävling med som förutsättning och alla parter, även ni har velat ha det.

Seksjon 3.3 – Haugesund 2003-2018

«Speziell für Haugesund är att Avinor har lånat medel av regionen för investering i en längre landningsbana. Räntor och amorteringar betalas av med ett belopp varje år. I tillägg utgår även ersättning för marknadsföringsinsatser, i första hand insatser för att locka utländska flygbolag att etablera trafik till och från Haugesund. Ersättningen ökar med antalet utlandsresenärer.»

Dokument opprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkånt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Oppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

Dette avsnitt er en total misforståelse av LUB avtalen; Avtalen er ikke en låneavtale, men en avtale om tilbakebetaling i den grad det kom inntekter fra utenlandstrafikken. På tidspunktet da avtalen ble inngått var det lite tro på at en skulle få til det inntektsgrunnlaget en i dag har fra utenlandstrafikken på lufthavnen. Dette beror i stor grad og først og fremst på LUBs målrettede markedsarbeid for å tiltrekke utenlandstrafikk. Vi ber om at dette avsnitt korrigeres.

Vi ser ingen motsætning mellom det vi skrivit och det ni har skrivit. Det är olika sätt att beskriva samma sak.

*«Haugaland Vekst har gjennomført ett antal utredninger¹ vilka kompletteras med deras egna erfaringer. Haugaland Veksts slutsats är att flygplatsen, ur regionens perspektiv, **kan drivas effektivere av annan aktör än av Avinor**. Særskilt om inntøtssidan och markedsbearbeiting ingår i kontraktet.*

¹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/rapport_avinor13.pdf

Utredningen som linken henviser til her er ikke gjennomført av Haugaland Vekst. Dette må korrigeres og vi ber om at den riktige utredningen som ble gjennomført av Haugaland Vekst blir lagt til, (Commercial, operational and financial review – Concession ownership of Haugesund Airport, tilsendt Pontarius 28.09.16). Vi vil også legge til at poenget for regionen er ikke først og fremst effektivisering, men å beholde og videreutvikle flyplassen og det tilbudet en idag har.

Vi har ändrat texten i enlighet med era påpekanden. De utredningar ni delgett oss har inte påverkat någonting i sak och vi har därför bedömt att det inte är motiverat att inkludera dem i rapporten.

Seksjon 3.5 – Analyser og konklusjoner fra erfaring

«Samtidig har andra flygplatser som Avinor driver haft en ännu mer positiv utveckling på utlandssidan än Haugesund.»

Dette er feil. Sammenligningen må ta utgangspunkt i tidspunktet fra når avtalen med LUB ble startet. Siden oppstart av utenlandstrafikken har Haugesund i særklasse hatt den beste utviklingen på utenlandstrafikk av sammenlignbare flyplasser.

Vi ber om at denne setningen fjernes.

Vi har med anledning av synpunkten bett Haugaland Vekst respektive Avinor om statistik för utlandstrafiken. Siffrorna är inte helt lika, men skillnaderna är försumbara. Haugaland Vekst menar att det är mest relevant att utgå från året före det nuvarande kontraktet inleddes, 2002. Avinor menar att LUB inte kom igång på allvar förrän 2006-2008 och att utvecklingen från 2005 är mest relevant.

Vi har gått Haugaland Vekst till mötes och kompletterat Avinors data med åren 2002-2004. Ett diagram över detta har tillförts rapporten. Vi konstaterar att vilken flygplats som utvecklas bäst beror på vilka år och vilka flygplatser som jämförs. Haugaland Vekst har bortsett från Kristiansand och Ålesund, då de anser sig ha den i särklass bästa utvecklingen. De sista två åren, 2014-2015, har Haugesund haft den sämsta utvecklingen. Annan tolkning spelar dock inte någon roll för våra slutsatser och våra förslag. Så länge statistiken inte visar på en uppenbart negativ utveckling för Haugesund över kontraktperioden kvarstår vårt förslag om att en driftkoncession kan upphandlas.

Seksjon 4.3 – Investeringer

* Hele denne seksjonen går langt utover mandatet og begir seg inn på diskusjoner som bør løses gjennom forhandlinger mellom partene.

Ni har själva poängterat hur viktigt det är att koncessionshavaren får göra egna investeringar. Då blir en av de viktigaste förutsättningarna för att kunna konkurransutsätta koncessionen att det går att formulera en princip för hur investeringarna ska hanteras. Pontarius fördelningsprincip svarar på följande beställning från departementet: ”utreda möjliga gränsdragningar mellan statlig infrastruktur och möjlig koncessionshavare”. Den svarar också på ”hur ansvaret för underhåll och uppgraderingar (t ex på grund av krav från myndigheter) bör fördelas mellan staten och koncessionshavaren”

Seksjon 4.5 - Varighet

* «Vår avvägning av för- och nackdelar utfaller därför med att vi rekommenderar 10 år som en lämplig kontraktstid.»

Her må partene forhandle om antall år. Det er dessuten noen forutsetninger og begrensninger i tjenestekonsejnsjonsdirektivet som gir føringer.

Vi anser att viktiga villkor, såsom kontraktets längd, inte bör vara förhandlingsbara utan finnas med i anbudsvillkoren, lika för alla anbudsgivare. Avsnittet svarar på på följande beställning från departementet: ”utreda lämplig avtalslängd för koncessionen.” Vi har nu tillfört att reglerna i tjänstekonsejnsjonsdirektivet är en ytterligare anledning till att vi tycker max 10 år.

Seksjon 4.7 - Statskontroll

* «En vinstmaximerende flygplattsoperatør har ett incitament att underhålla anläggningen så lite som möjligt, och flygplatsägaren bör planera för och övervaka att detta inte sker. Kontrollintervallet och deras innehåll behöver vara med redan i villkoren för operatören, annars kommer kontrollerna inte gå att genomföra. Ägaren bör även kräva en bankgaranti av utföraren, för att gardera sig för bristande underhåll och andra anledningar till orimligt stor nedslitning som operatören kan påverka. Ägaren bör även ha rätt att häva kontraktet om brister konstateras vid kontrollerna.»

Dette berører forhandlinger og bør løses gjennom forhandlinger mellom partene

Vi hänvisar till vad vi tidigare skrivit om att så lite som möjligt ska vara förhandlingsbart. Det höjer konkurrensutsättningens effektivitet och minskar risken för problem med statsstöd och upphandlingsregler.

Seksjon 4.8 - Prissetting

Vi presiserer våre tidligere kommentarer om dette at her bør konsesjonsinnehaver stå helt fritt.

Vi anger att priserna kan vara mellan 0 och 110 % av Avinor-priserna. Kan det verkligen vara aktuellt med ett ännu lägre respektive ännu högre pris? Vi tror att ett begränsande intervall bör vara med i villkoren, för säkerhets skull. Operatören kan bete sig annorlunda än vad som är bäst för regionen eller samhället som helhet. Man kan t ex tänka sig att ett flygbolag vinner anbudstävlingen och sätter extra höga avgifter för alla andra flygbolag.

1.4 Inspel från Avinor (2016-10-11) med våra kommentarer

Avinor hade inte några kommentarer till remissversionen 2016-10-24. Nedanstående synpunkter avsåg rapportutkastet som diskuterades 2016-10-17.

Om Haugesund lufthavn, Karmøy og tjenestekonsesjon

Ettersom vi under samtalen vår forrige fredag forsto at LFV/Pontarius i sin utredning sterkt vurderer å anbefale at Avinor skal beholde et betydelig ansvar for lufthavna, selv etter en tjenestekonsesjonsutsetting av driften, har vi behov for å utdype vårt standpunkt og advare mot de konsekvenser en slik modell kan ha.

1. Overordnet modell

Dokument opprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkånt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

Vår erfaring, både fra Haugesund og i andre sammenhenger, er at når roller og ansvar ikke er helt skarpt definert ned til minste detalj, så vil et tett samarbeid mellom parter med konkurrerende interesser uansett bli svært krevende. I tillegg vil partene sannsynligvis operere under to forskjellige regelverk; den ene parten vil være en kommersiell aktør mens den andre er et offentlig foretak. I tillegg vil partene også være konkurrenter, hvor den ene parten forutsettes å fritt kunne sette priser og diskriminere sine kunder, mens den andre er underlagt et regulatorisk regelverk og et samfunnsoppdrag som skal ta hensyn til hele landet, ikke bare én region med 100.000 innbyggere.

Etter vår mening krever dette at tjenestekonsesjonær og lufthavneier må kunne opptre uavhengig av hverandre. For å unngå konflikt og sammenblanding av Avinors samfunnsoppdrag og tjenestekonsesjonærens kommersielle interesser, fordrer dette at sistnevnte ivaretar alle oppgaver og tjenester på lufthavna. En modell hvor tjenestekonsesjonæren skal ha ansvaret for topplinjen mens Avinor skal være helt eller delvis ansvarlig for operativ drift og investeringer, vil være mildt sagt krevende:

- Som eventuell underleverandør må Avinor med utgangspunkt i bl.a. regelverket for statsstøtte overføre alle kostnader til tjenestekonsesjonæren
- Som eventuell innehaver av myndighetsgodkjenninger må Avinor ha bestemmende innflytelse, og i en interessekonflikt mellom drift og kommersielle forhold, må driften prioriteres
- På denne måten gir man Avinor en ekstra motpartsrisiko i forhold til tjenestekonsesjonærens reelle vilje og evne til å gjøre opp for seg.

Konsesjon

I dag er Avinor konsesjonshaver på Haugesund lufthavn, Karmøy. Konsesjonen setter betingelser for blant annet tilgang og tilgjengelighet. I vårt forrige notat forutsatte vi at nåværende konsesjon kunne videreføres i betingelsene overfor tjenestekonsesjonæren. Vi har sett litt nærmere på dette spørsmålet, blant annet i lys av konsesjonene til Torp og Rygge.

I en tjenestekonsesjonsmodell må vi stille spørsmål om Avinor har behov for å være konsesjonshaver, og dermed være ansvarlig for blant annet tilgang og tilgjengelighet. Tjenestekonsesjonæren vil være en konkurrent til Avinors nettverk, i første rekke Bergen og Stavanger, og det vil være urimelig for begge parter om Avinor skal være ansvarlig for de rammer som tjenestekonsesjonæren skal være underlagt. Dessuten må det sannsynligvis søkes om en ny konsesjon for en lufthavn som ikke skal drives av Avinor, med egne vilkår slik det bl.a. fremgår av §4 i konsesjonen til Torp.

Dokument opprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

Siden vi mener det er urimelig at konkurrenten (Avinor) skal være konsesjonshaver i en tjenestekonsesjonsmodell, og ber om at dette blir vurdert i rapporten.

Sertifisering

I dag har Haugesund lufthavn, Karmøy teknisk/operativ godkjenning. I løpet av 2017 vil alle Avinors lufthavner inneha utformings sertifikat med utgangspunkt i Avinors felles operatørsertifikat. I en tjenestekonsesjonsmodell vil ikke Avinor ha behov for å inneha disse sertifikatene. Det er Luftfartstilsynet som utsteder sertifikater og reviderer innehaveren av de, og det vil være svært urimelig om Avinor skal ha ansvaret for en tredjeparts operasjoner.

På samme måte som Svalbard lufthavn AS, må derfor tjenestekonsesjonæren inneha operatør- og utformings sertifikat og rollene som Accountable Manager, Operational and Maintenance Manager, Safety Manager og Compliance Manager.

Vi håller med om att operatören skulle kunna ha ett eget certifikat för driften men menar att Avinor som ägare ska ha ett certifikat för flygplatsen. Driftscertifikatet är ett godkännande av driftsorganisationen, medan flygplatscertifikatet är ett godkännande för mängden flygtrafik till och från flygplatsen, dvs miljöbelastningen i form av buller och risker för omgivande bebyggelse.

Avinormodellen og beskrivelsen i forrige rapport

Avinor utgjør ett finansielt system med transparente og ikke-diskriminerende priser (avgifter) mellom ulike lufthavner og ulike flyselskaper. Som ett finansielt system betyr dette også at underskudd og kapitalbehov på f.eks. Haugesund, dekkes av overskudd og kontantstrøm fra de lufthavnene som har overskudd og positiv kontantstrøm, eller gjennom konsernets låneopptak.

I den forrige rapporten problematiseres denne modellen, og det lanseres en del påstander om den:

Side 8: «et er ingen selvfølge at en investering kan gjennomføres selv om den er lønnsom på lang sikt». Dette er ikke noe særphenomen for Avinor; uansett eier så kan det tenkes at ikke alle investeringer blir gjennomført

Side 24: «Avinor pålegger en policy om likebehandling av alle selskapets lufthavner». Dette er ikke egenpålagt, men en følge av regelverket om statsstøtte og kravet til likebehandling fra en statseid infrastruktureier

Side 24: «Avinors investeringsmodell er basert på en komplisert algoritme for å støtte alle lufthavner i Avinor-selskapet i like stor grad». Det er Divisjon Regionale lufthavner som brukte en slik modell for å prioritere alle investeringer i perioden 2014 – 2017. Nå er det under utarbeidelse en annen modell for hele konsernet

Side 24: «Det er imidlertid urimelig å forvente at lufthavnen vil utvikle seg fra å være en beskjedne regional norsk lufthavn». Lufthavna er blant Norges 10 største og er gruppert som en nasjonal lufthavn, hvilket vel betyr at stadiet som beskjedne regional lufthavn allerede er passert

Det kan synes som om man forutsetter at fremtidige behov på Haugesund lufthavn ikke vil bli prioritert fremover. Vi henviser derfor til rapportens side 24, hvor det fremgår at Avinors investeringsbehov i perioden 2014 – 2019 var kr 24 mrd. Vi understreker at i dette ligger også de behov som er meldt inn fra alle lokale, regionale og nasjonale lufthavner, deriblant Haugesund. Det finnes ikke grunnlag, verken historisk eller i Avinors gjeldende § 10 Plan, at Avinor vil begrense potensiell vekst på noen lufthavner.

Dette er et solidarisk helhetssystem, hvor alle lufthavnene støtter oppunder hverandre. En ulønnsom investering i sikkerhetssystemer i Haugesund, vil motiveres av at den understøtter hele systemet, både fordi den trykker trafikken mellom OSL og HAU, men også fordi den sikrer lokal utvikling av mulige direkteruter til utlandet fra Haugesund. Gevinsten kommer derfor hele nettverket til gode, ikke bare en enkelt lufthavn.

Konklusjon

Vi mener at man må unngå enhver sammenblanding mellom en kommersielt motivert avtalepart på den ene side og Avinormodellens solidariske helhetssystem på den annen side.

Vi menar att även om Haugesund drivs av privat aktör så bör flygplatsen på en överordnad nivå i princip kunna ingå i Avinormodellen. Priset på koncessionen, positivt eller negativt, betalas till/erhålls av Avinor och inkluderas i modellen som om motsvarande vinst/förlust hade uppstått i egen regi.

Modellen må være slik at tjenestekonsesjonæren selv innehar konsesjon, operatør- og utformingssertifikat, innehar alle myndighetspålagte roller, er ansvarlig for alle driftsfunksjoner og ivaretar sitt eget behov for investeringer. Avinor har ikke noe behov for å ha dette ansvaret.

Vi menar att ett separat driftcertifikat möjliggör för departementet att vara utfärdare av koncessionen, men då måste departementet även kontrollera och hantera kontraktsbrott. Det kan därför finnas praktiska skäl för departementet att delegera kontrollen till Avinor och ålägga Avinor att vara motpart i kontraktet med koncessionshavaren. Departementet avlastas och istället tas Avinors expertkompetens tillvara. Man kan då tänka sig att Avinor behåller och är ansvarig gentemot Luftfartstilsynet även för driftcertifikatet, trots att koncessionshavaren utför tjänsterna och får intäkterna. Dessutom blir det ett byråkratiskt steg mindre gentemot Luftfartstilsynet om Avinor tvingas byta ut operatören eller ta över driften själv vid kontraktsbrott.

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

Det er viktig at man innser at Avinor og tjenestekonsesjonæren kan ha motstridende interesser og derfor skaper den nødvendige avstand mellom partene ved at Avinors ansvar begrenses til å være eier av lufthavna i avtaleperioden. Som eier vil den primære interessen være forvaltning og utvikling av lufthavnas infrastruktur, og dette kan håndteres av partene gjennom tjenesteleverandørens master plan og forretningsplan.

Vi menar att inga motstridande intressen ska behöva uppstå. Staten ska kunna förutsätta att Avinor kan skilja på sina olika roller som ägare, koncessionsavtalsförvaltare och underleverantör av deltjänster. Men för säkerhets skull bör koncessionshavaren kunna klaga till departementet.

Vi vil på det sterkeste advare mot et forslag hvor Avinor skal inneha konsesjon og sertifikater og i tillegg utføre flere av de grunnleggende tjenesten på lufthavna, mens en tjenestekonsesjonær skal kunne velge de mest interessante tjenestene og i tillegg sitte på inntektsstrømmen på lufthavna. Dette vil ikke gi forretningsmessig balanse, noe vi forutsetter vil være et grunnleggende krav for enhver forretningsmodell man vurderer.

Vi föreslår att koncessionshavaren ska vara ansvarig för all drift och inte kunna välja olika delar. Däremot skulle man kunna tänka sig att koncessionshavaren köper deltjänster av Avinor, som då blir underleverantör till koncessionshavaren. I så fall levererar Avinor dessa (del)tjänster till koncessionshavaren till ett pris som Avinor själva sätter och som kan vara högre än självkostnaden.

Ethvert unntak fra full tjenestekonsesjon gjør modellen uinteressant som forsøksprosjekt eller pilot. Som kjent har Avinor allerede satt ut store deler av tjenestene ved lufthavnen, og tilpasset dette til det lokale behovet for hver lufthavn. Eksempler på dette er at plasstjeneste, security, brann- og redningstjeneste, elektrotjeneste, parkering, butikkdrift/retail og duty free allerede er satt ut på anbud. Dette representerer derfor ikke noe nytt, og vi kan heller ikke se at dette ligger i utredningens mandat å vurdere noe som allerede er iverksatt.

Vi menar att allt inte måste ingå i koncessionen för att det ska vara intressant. Delar kan undantas, och då blir anbudspriserna för koncessionen motsvarande högre eller lägre. Men det är lättare att ha en renodlad modell och vi har föreslagit att allt ingår vilket innebär att koncessionshavaren istället anlitar Avinor som underleverantör om så skulle behövas.

Det sentrale er at tjenestekonsesjonæren skal ha sitt eget avgiftsregulativ og kunne tilby diskriminerende priser til kundene. Det er ikke forretningslogikk i å la tjenestekonsesjonæren sitte på inntektsstrømmen før han/hun påtar seg det fulle og hele ansvar for hele lufthavndriften, investeringer inkludert. Derfor må dette kravet ligge i bunnen.

Vi håller med om att investeringar ska finansieras av intäktströmmen.

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2 - Bilagor
DokumentID

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM