

Vidareutveckling av Haugesund flygplats

Del 2 – tjänstekoncession.
Slutversion

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



Revisionsförteckning

Rev	Datum	Upprättad av	Information
0	161007	Pontarius	Rapportutkast
0.1	161024	Pontarius	Remissversion
0.2	161031	Pontarius	Slutversion

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2
DokumentID
Slutversion

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

INNEHÅLL

1	BAKGRUND OCH SYFTE	4
1.1	FÖRUTSÄTTNINGAR	4
1.2	GENOMFÖRANDE	4
1.3	AVGRÄNSNINGAR	5
1.4	METOD OCH PROJEKTORGANISATION	5
2	ERFARENHETER	7
2.1	NORRKÖPING 2006–2014	7
2.2	BODÖ 2016	8
2.3	HAUGESUND 2003–2018	8
2.4	ÖVRIGA FLYGPLATSER	9
2.5	ANALYS OCH SLUTSATSER AV ERFARENHETERNA	9
3	KONCESSION FÖR DRIFT AV HAUGESUNDS FLYGPLATS	10
3.1	AVINORS MÖJLIGA ROLLER	10
3.2	INNEHÅLLET I KONCESSIONEN	10
3.3	INVESTERINGAR	11
3.4	EXIT	12
3.5	AVTALETS LÅNGD	12
3.6	STATENS OCH ÄGARENS KONTROLL	13
3.7	PRISSÄTTNINGENS TAK OCH GOLV	14
3.8	UPPSÄGNINGSTID	14
4	TÄNKBARA ANBUDSGIVARE OCH KONKURRENSNIVÅER	16
4.1	RISKER MED KONKURRENSUTSÄTTNINGEN	16
5	SLUTSATSER	17

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2
DokumentID
Slutversion

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

1 BAKGRUND OCH SYFTE

Norska Transportdepartementet har bitt LFV/Pontarius om att komplettera utredningen levererad i juni 2016 med en närmare värdering av en tjänstekoncessionsmodell, i vilken Avinor fortsätter att äga Haugesund flygplats, men upphandlar driften efter en anbudprocess. Med tjänstekoncession avses ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt som innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av rätt att utnyttja tjänsten.¹

1.1 Förutsättningar

- Staten behåller genom Avinor ägandet av flygplatsen
- Staten lägger en trafikplikt på flygplatsen.
- Tjänstekoncessionshavaren betalar en avgift för användande av statens infrastruktur. Kostnaden bör ge staten kostnadsneutralitet.
- Tjänstekoncessionshavaren får fria händer att styra avgifter (eventuellt med Avinors gällande prislista som tak), kommersiell utveckling samtidigt som denna tar på sig hela drift- och underhållsansvaret för flygplatsen.
- Tjänstekoncession kan läggas på upp till 20 år.

1.2 Genomförande

Utredningen har

- kontaktat Avinor och Haugaland Vekst för inspel.
- arrangerat ett möte för att presentera preliminära värderingar, till vilket departementet, Avinor och Haugaland Vekst bjudits in.
- utrett behov av nödvändiga förändringar i statens föreskrifter och statens instruktioner till Avinor.
- utrett möjliga gränsdragningar mellan statlig infrastruktur och möjlig koncessionshavare tillsammans med Avinor och Haugaland Vekst

¹ Se Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner för utförligare beskrivning

- 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.
- genomfört intervjuer med regionens (Haugaland Vekst) och flygplatsägarens (Avinors) företrädare när det gäller önskemål och krav på ett tjänstekoncessionsåtagande.
- levererat ett rapportutkast 2016-10-07 för diskussion 2016-10-17 och en remissversion 2016-10-24 till regionen, Avinor och departementet, vilka de har haft möjlighet att kommentera.
- avlämnat slutrapport 2016-10-28 i vilken regionens, Avinors och departementets synpunkter har beaktats.

1.3 Avgränsningar

Inom EU pågår just nu ett flertal utredningar gällande statsstöd till flygplatser.

Utredning av hur statsstödslagstiftningen kan komma att påverka en tjänstekoncessionsupphandling ingår ej i uppdraget. Detaljerad kostnadsanalys gällande möjliga driftskostnader och benchmarking gällande tänkta intressenter i en framtida upphandling ingår inte heller i uppdraget.

1.4 Metod och projektorganisation

Projektet har genomförts genom intervjuer och sammanställningar av tidigare erfarenheter från organisationsutveckling av flygplatser. Under projektet har två telefonkonferenser hållits, en med Avinor och en med Haugaland Vekst. Två veckor före avlämnandet av rapporten har ett rapportutkast diskuterats vid ett möte med departementet, Avinor och Haugaland Vekst.

I referensgruppen har följande personer ingått:

Anne Brendemoen	Samferdselsdepartementet
Per Kolstad	Samferdselsdepartementet
Morten Foss	Samferdselsdepartementet
Eigil Ulvin Olsen	Avinor AS
Petter Johannessen	Avinor AS
K Tormod Karlsen	Haugaland Vekst
Caroline W Stensland	Haugaland Vekst
Elisabeth Børgesen Mo	Haugaland Vekst

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2
DokumentID
Slutversion

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

LFV Aviation Consultings projektgrupp har bestått av:

Torbjörn Stenbeck
Marcus Öberg

Upphandlingsstrateg
Uppdragsledare

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2
DokumentID
Slutversion

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

2 ERFARENHETER

Flygplatskoncessioner är relativt vanligt i andra länder men hittills endast för större flygplatser än Haugesund, till exempel Budapest, St Petersburg och Zagreb. (enligt utredning daterad juni 2015 tillhandahållen av Haugaland Vekst).

Enligt våra efterforskningar finns idag inte någon offentligt ägd flygplats i Sverige eller Norge, vare sig större eller mindre, som har prövat tjänstekoncession inklusive intäkterna från flygplanens nyttjande av flygplatsen.

Många offentligt ägda flygplatser kontrakterar parkering, bagagehantering, säkerhet och andra passagerarrelaterade tjänster, men inte avgifterna för flygplanens nyttjande av flygplatsen.

Vi har funnit två flygplatser, Norrköping och Bodö, som har upphandlat drifttjänster men utan att intäkterna har ingått i kontraktet.

2.1 Norrköping 2006–2014

Norrköping är enligt våra efterforskningar den enda offentligt ägda flygplats i Sverige och Norge som har prövat att kontraktera ut driften i sin helhet.

Staten överlät ägandet av flygplatsen till kommunen 2006, som då skapade ett helägt kommunalt aktiebolag för ägandet av flygplatsen. Åren 2006–2014 lade bolaget ut hela driften på entreprenad, med endast fyra anställda i det egna bolaget (flygplatschef, marknadschef, ekonomichef och teknisk chef). Intäkterna tillföll ägarbolaget och användes till att betala den private entreprenören.

Vinnaren i anbudstävlingen blev Securitas. Ägaren bedömde priset som förmånligt. Securitas förklaring till det låga priset var att de hoppades kunna uppnå synergier med sin övriga verksamhet (bevakning) åt andra kunder. Securitas planerade exempelvis för att vid charteravgångar och liknande toppar i bemanningen kunna låna in personal från sin övriga verksamhet att tillfälligt hjälpa till på flygplatsen.

Detta visade sig dock inte fungera som det var tänkt, och bolaget gjorde enligt egen utsago inte någon bra affär. Då kontraktet lades ut på anbud på nytt höjdes priset avsevärt. Inga andra anbud inkom. Kommunen bedömde att priset nu blivit högre än kostnaden för att driva flygplatsen i egen regi. Flygplatschefen anser idag att kommunen med egen regi också har höjt kvaliteten på tjänsterna.

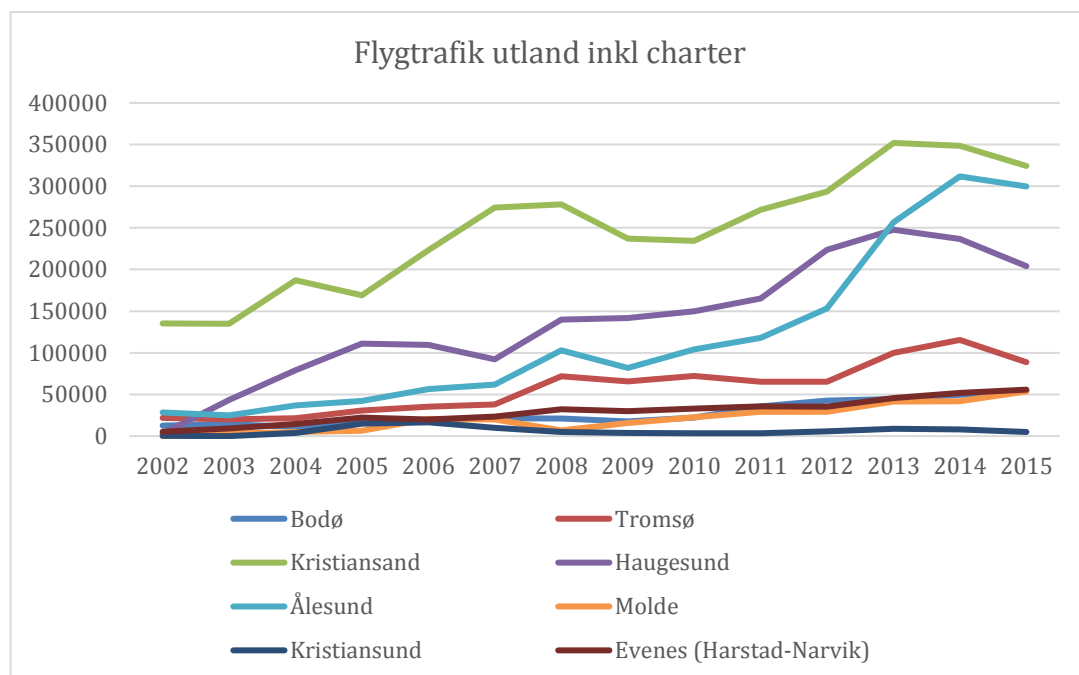
2.2 Bodö 2016

Bodö flygplats har sedan den första augusti 2016 inlett kontrakt med externa leverantörer av räddningstjänst samt drift och underhåll. Bästa anbud var 15–20 procent lägre än den bedömda kostnaden för drift i egen regi av Avinor. Eftersom kontraktet löpt endast i två månader är det för tidigt att dra slutsatser om utfallet.

2.3 Haugesund 2003–2018

Flygplatsen drivs i egen regi av Avinor, förutom att vissa delfunktioner som taxfree och säkerhetskontroll kontrakterats till privata företag. Speciellt för 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.

Marknadsföringsuppdraget genomfördes i företaget LUB. Under genomförandetiden har det tidigare kommunalägda bolaget LUB sålts till privata aktörer. Storleken på den andel av intäkterna som LUB får har omförhandlats sedan starten 2004. Samarbetet har varit framgångsrikt, mätt i antalet nya utlandsresenärer under perioden. De senaste åren har utvecklingen dock stagnerat och visar nu på tillbakagång.



Källa: Avinor

Haugaland Vekst har studerat utredningar av Avinors effektivitet generellt, genomfört egna utredningar avseende Haugesunds flygplats och samlat erfarenheter av det nuvarande kontraktet på flygplatsen. Haugaland Veksts menar att flygplatsen kan drivas effektivare av annan aktör än av Avinor. Särskilt om intäktssidan och marknadsbearbetning ingår i kontraktet.

2.4 Övriga flygplatser

Konsulterade experter i Sverige och Norge har under denna utrednings gång inte kunnat dra sig till minnes någon ytterligare offentligt ägd flygplats utöver Norrköping och Bodö som kontrakterat de flygkritiska tjänsterna. Även de stora flygplatserna verkar driva de flygkritiska tjänsterna i egen regi.

2.5 Analys och slutsatser av erfarenheterna

Erfarenheterna är relevanta även för koncessioner trots att intäkterna från flygrörelserna inte har ingått i kontrakten. Som ovan beskrivits ger tidigare erfarenheter i Norden av konkurrensutsättning av drift inte säkert stöd för att det blir billigare med entreprenad än att driva flygplatsen i egen regi.

Å andra sidan finns farhågor och erfarenhet från andra samhällssektorer av att monopol och egen regi verksamhet gradvis kan förlora sin effektivitet. De kan bero på att personal slår sig till ro och att arbetsmetoder och utrustning inte förnyas. Redan risken för att kunna utkonkurreras ökar incitamenten för monopol och egen regi att öka sin effektivitet.

Utlandstrafiken vid Haugesund har ökat väsentligt sedan 2003, men har minskat något mer än jämförbara flygplatser sedan 2013. År 2015 hade Haugesund cirka 200 000 utlandsresenärer. Kristiansand har haft en liknande utveckling (330 000 år 2015) och Ålesund har haft en bättre utveckling (300 000 år 2015).

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2
DokumentID
Slutversion

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

3 KONCESSION FÖR DRIFT AV HAUGESUNDS FLYGPLATS

Med tanke på det tidigare kontraktet i Haugesund sedan 2003, och regionens engagemang och intresse finns goda förutsättningar för att pröva en koncession för drift (operatör) av Haugesunds flygplats.

3.1 Avinors möjliga roller

I dagsläget agerar Avinor på tre nivåer på flygplatsen i Haugesund. Avinor är ägare (ansvarig för den fysiska anläggningen). Avinor är också operatör (ansvarig för att flygplatsen är i drift och fungerar). Avinor är slutligen också leverantör (ansvarig för utförandet av delfunktioner i driften). Avinor utför dock inte *alla* delfunktioner i egen regi. Taxfree-försäljning till passagerarna, säkerhetskontroll och marknadsföring av flygplatsen till utländska flygbolag har Avinor kontrakterat till externa leverantörer.

En ny operatör kan driva flygplatsen i egen regi, eller med en eller flera underkoncessionshavare eller underleverantörer som utför och ansvarar för olika delfunktioner inom flygplatsen. I alla tre fallen ska nuvarande personal erbjudas förtur till de arbetstillfällen som uppstår, enligt EUs generella direktiv.

Avinor bör ha rättighet men inte skyldighet att delta i en ny operatörs eventuella upphandlingar av delfunktioner. Avinor bör i dessa fall agera som ett vinstmaximerande företag och inte delta med bud som riskerar att leda till ett resultat som understiger Avinors generella vinstkrav gentemot staten, för närvarande 5,1 procent.

3.2 Innehållet i koncessionen

Vi föreslår att man i Haugesund prövar att inkludera så mycket som möjligt i kontraktet för att uppnå största möjliga effektiviseringspotential. Det innebär att ambitionen ska vara att konkurrensutsätta hela flygplatsens verksamhet i ett enda kontrakt, och endast undanta delar som av särskilda skäl och tillfälliga omständigheter bör utgå.

Ett undantag från koncessionen på detaljnivå kan vara flygtrafikledningen. Det finns planer inom Avinor om s.k remote tower när det gäller flygtrafikledning för tiden efter 2020. Det kan motivera att torntjänsten utesluts ur koncessionen. Haugaland Vekst önskar å andra sidan att torntjänsten ingår i koncessionen, eftersom de ser stora möjligheter att nedbringa kostnaden för torntjänsten. Förutom lägre kostnader på kort sikt tack vare konkurrensutsättning inom koncessionen, minskar riskerna för konflikt mellan ägaren och operatören i framtiden. Remote tower syftar till lägre driftskostnader på sikt men kräver investeringar i flygplatsens infrastruktur som en operatör kan ha svårt att bära. Vi förordar att torntjänsten ingår i koncessionen. Koncessionshavaren har då möjligheten att anta Avinors erbjudande om fjärrstyrt torn eller att ordna egen torntjänst.

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2
DokumentID
Slutversion

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

Om ingen är intresserad av att lägga anbud på operatörsnivå får Avinor fortsätta med detta ansvar, liksom idag. Departementet kan då fortfarande anmoda Avinor att konkurrensutsätta delfunktionerna. Avinor kan anlita externa företag till alla delfunktioner, till exempel marknadsföringen. Att Avinor har kompetensen att själv driva alla delar av flygplatsen, men inte måste göra det, är en tillgång som norska staten bör ta vara på. Upphandling bör inte vara ett självändamål utan tillämpas bara i de delar där den nedbringat kostnaderna med bibehållen eller ökad kvalitet.

3.3 Investeringar

Koncessionshavaren ska ges möjlighet att investera i flygplatsen. De minst problematiska är de investeringar som hinner skrivas av inom kontraktperioden. De bör koncessionshavaren råda över helt själv. Övriga investeringar är sådana som har en återstående teknisk livslängd efter kontraktperioden. Om koncessionshavaren vill ha ersättning av ägaren Avinor för restvärdet vid kontraktperiodens slut bör denne ansöka om detta av Avinor innan investeringen beslutas. Exempel: Anta att en tilltänkt investering har en teknisk och kommersiell livslängd på 20 år, kontraktet löper på tio år, fem år har gått då investeringen övervägs och linjär nedbrytning. Då skulle kostnadsfördelningen bli att koncessionshavaren betalar 25 % och flygplatsägaren 75 % av investeringen. I totalbeloppet för investeringen ska även rivningskostnader övervägas att ingå.

Flygplatsägaren, i detta fall Avinor, har både rätt och anledning (med tanke på sitt generella avtal med norska staten) att bedöma investeringsönskemål enligt samma investeringsprinciper som för sina andra flygplatser. Då Avinors krav på lönsamhet knappast är högre, utan snarare lägre än koncessionshavarens, beaktat samhällsupdraget, borde Avinors prövning av sin andel av investeringen normalt utfalla lika eller mer positivt än koncessionshavarens bedömning av avkastningen på sin egen investeringsandel. Att driftoperatören delfinansierar med den avskrivning som sker inom kontraktet bör normalt garantera sund marknadsekonomi så att intäkterna inte tillfaller den ena parten och kostnaderna den andra.

Dock kan det faktum att det är ett restvärde i framtiden som bedöms kräva nya rutiner hos Avinor. Dessa ska då gälla för alla flygplatser även om det blir Haugesund som blir den första tillämpningen. Om Avinor inte beviljar eller beviljar med ett lägre belopp har koncessionshavaren fortfarande rätt att genomföra investeringarna, men med en motsvarande större egen insats. Risken för rivningskrav ökar av naturliga skäl om Avinors beslut beror på att de bedömer sig inte ha något värde alls av investeringen.

Diskussioner kan uppstå kring vad den relevanta avskrivningen är, men eftersom båda parter har full frihet att både genomföra och avstå investeringarna bör förhandlingarna även kring avskrivningstakten kunna lösas med konstruktiva förhandlingar i varje

enskilt fall. Om så mot förmodan inte skulle ske, utan att flygplatsoperatören anser att Avinor inte agerar affärsmässigt, bör operatören kunna överklaga till departementet.

Avskrivningar på redan gjorda investeringar när koncessionen inleds bör täckas av en hyra som koncessionshavaren betalar ägaren Avinor. Drift och underhåll av existerande anläggning och utrustning ingår i koncessionshavarens åtagande. Till skillnad från flygtrafikillstånd och liknande som bevakas av andra myndigheter åligger det flygplatsägaren att bevaka sitt eget intresse i att anläggningen inte bryts ner mer än motiverat, till exempel p.g.a. slarv med underhållet.

Om kraven höjs generellt på alla flygplatser på ett sätt som kräver nya investeringar, till exempel i säkerhetsutrustning, bör koncessionshavaren kunna anhålla om att staten finansierar dessa redan under kontraktperioden enligt samma principer som för Avinors övriga flygplatser. Avskrivningarna läggs sedan till hyran om även intäkterna kan höjas tack vare att Avinor höjer alla flygplatsers landningsavgifter för att täcka den nya utrustningen. Om övriga flygplatser däremot inte drabbas av kostnaderna för högre säkerhetskrav, ska inte heller Haugesund göra det.

3.4 Exit

Avinor, Luftfarttilsynet eller Samferdselsdepartementet bör kunna avbryta avtalet om kontraktet inte följs, till exempel att trafikplikt, säkerhet, prissättning etcetera inte fungerar som avsett. Bankgaranti till Samferdselsdepartementet är lämpligt för att säkra fortsatt drift under uppsägningstiden eller täckande av kostnader som uppstår om så inte sker.

Avinor bör dessutom kunna avbryta avtalet om underhållet av anläggningen inte sköts ordentligt. Bankgaranti till ägaren Avinor från operatören är lämpligt för att gardera för skador på flygplatsen och rivningskostnader vid kontraktets slut.

Koncessionshavaren bör kunna säga upp avtalet med en given uppsägningstid oavsett anledning.

3.5 Avtalets längd

För en lång avtalsperiod talar att fler och större investeringar hinner bli lönsamma inom kontraktperioden samt att den kostsamma uppstartsperioden kan fördelas på flera år. Anbudet, kostnaden per år, bör bli förmånligare för staten ju längre kontraktstiden är. Haugaland Vekst har framfört önskemål om en kontraktstid på 50-100 år.

För en kort avtalsperiod talar för det första att lång kontraktstid kan missgynna små företag eftersom det ekonomiska åtagandet och därmed risken blir större. Det kan minska antalet anbudsgivare och leda till högre pris. För det andra är det ur

forskningssynpunkt önskvärt om resultatet kan utvärderas tidigt och erfarenheterna komma resten av Norge till godo tidigare. För det tredje finns det en risk för att avtalet inte utfaller väl. Man bör inte bli förvånad om det finns en för Haugesund relevant anledning till att operatörskoncession inte har prövats tidigare, på en liknande flygplats. Norrköping har efter sitt försök återgått till egen regi och ingen flygplats har följt deras exempel. För det fjärde kan man tycka att det är orättvist att låta ett företag ha monopol på en verksamhet längre än nödvändigt. Teknisk utveckling kan bli långsammare och kvaliteten sjunka då det inte finns hot av konkurrenter som i närtid kan ta över kontraktet. Kontraktslängden ska inte överstiga den tid som är nödvändig för att leverantören ska kunna tjäna in sina investeringar och uppnå en rimlig avkastning.

Vi bedömer att investeringar i byggnader och landningsbanor har avskrivningstider på 50-200 år, medan inventarier såsom säkerhetsutrustning och liknande har avskrivningstider på 5-10 år. För de stora anläggningsavskrivningarna räcker 20 år ändå inte till. För många av de mindre investeringarna kommer 10 år räcka mer än väl.

Pontarius föreslagna lösning med att ägaren betalar restvärdet efter kontraktperioden för de större investeringarna innebär att kontraktstiden inte behöver vara lång av den anledningen. Vår avvägning av för- och nackdelar utfaller därför med att vi rekommenderar 10 år som en lämplig kontraktstid.

3.6 Statens och ägarens kontroll

Koncessionen kan vara ett kontrakt mellan koncessionshavaren och flygplatsägaren eller mellan koncessionshavaren och departementet. I det senare fallet är det rimligt att koncessionshavaren har ett eget operatörscertifikat för driften av flygplatsen.

I korthet bör operatörens ansökningsprocedur, likt internationell motsvarande praxis, innebära att den nye operatören beskriver hur denne avser tillgodose de olika funktioner som flygplatsen måste uppfylla. Ansökaren ska beskriva att bemanningen är tillräcklig och att personalen har tillräcklig kompetens för att driva flygplatsen. Ansökaren beskriver sin organisation och Luftfartilsynet fattar beslut om ett eventuellt certifikat och eventuella villkor för certifikatet.

Regelverket (BSL E) bör med viss flexibilitet och smidighet från alla parter kunna tillämpas utan att lagändringar eller nya föreskrifter ska behövas. Vi bedömer att 6 månader skulle kunna räcka för tillståndsprocesserna om parterna samarbetar och myndigheterna utnyttjar de möjligheter och frihetsgrader de har för att minimera byråkratin kring bytet av operatör. I Sverige har detta lyckats väl.

Nuvarande föreskrifter kan på sikt utvecklas så att det blir tydligare hur en flygplatsägare kan ha ett certifikat på sin flygplats som är oberoende av operatören, och att operatören kan ansöka om ett eget tillstånd. I praktiken är det dock redan så, i alla fall i Haugesund, eftersom flygplatscertifikatet inte nämner operatören och eftersom

Avinor har ett separat operatörs-certifikat för alla sina flygplatser. För säkerhets skull bör Avinor ändå anmäla ändring av operatör till Luftfartstillsynen enligt föreskriften BSL E 1-2, 9§ punkt 5.

En vinstmaximerande flygplatsoperatör 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.

Om departementet är motpart bör det planera egna kontroller och kräva egen bankgaranti för att koncessionshavaren fullföljer sina åtaganden till slutdatum eller till en eventuell förtida uppsägningstids slut.

3.7 Prissättningens tak och golv

Ett annat incitament som behöver hanteras är flygplatsoperatörens eventuella intresse av att kraftigt höja startavgifter etcetera för att kortsiktigt öka sin vinst. Vi föreslår att högre priser än en motsvarande Avinor-driven flygplats inte får tas ut. Detta tak ska dock höjas till den nivå som krävs för att få Avinor-flygplatsen att gå runt utan statsstöd. I princip kan ju hävdas att Avinor-prissättningen är för låg, så länge statsstöd krävs för att få den att överleva. Eftersom det kan förväntas meningsskiljaktigheter kring hur taket ska beräknas och det inte är en exakt vetenskap med endast ett möjligt svar bör detta fastställas redan i villkoren för koncessionen. Vi föreslår att tio procent högre pris ska vara tillåtet för Haugesund. Vi förväntar oss att priserna av konkurrens skull snarare hamnar under än över Avinors priser i Stavanger och Bergen, men taket är en gardering.

Motsatsen, oekonomiskt låga avgifter, lägre än för att täcka driftkostnaderna, skulle minska operatörens vinst omedelbart, varför vi inte ser att detta problem kan uppkomma. Något minsta pris för startavgifter och liknande tror vi därför inte behöver fastställas. I princip skulle flygplatsen kunna välja att subventionera startavgifterna och istället ta betalt för bilparkering eller kommersiella intäkter. Många flygplatser strävar efter att andelen kommersiella intäkter ska överstiga 50 procent för att kunna erbjuda låga start- och landningsavgifter

3.8 Uppsägningstid

Operatören ska ha rätt att avbryta kontaktet oavsett anledning. Rimlig uppsägningstid är den som krävs för att flygplatsägaren ska kunna hitta en ny koncessionshavare eller ta över driften själv. Straffavgifter för förtida uppsägning förutsatt att uppsägningstiden innehålls bör inte behöva utgå. Dock innebär skillnaden i restvärden på investeringar

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2
DokumentID
Slutversion

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

mellan den förtida uppsägningstidpunkten och den avtalade att koncessionshavaren automatiskt tillfogas en straffavgift som i viss mån tillfaller ägaren i form av högre restvärden. Denna differens ska ägaren inte behöva betala. Detta ger koncessionshavaren ett naturligt incitament att fullfölja kontraktet.

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2
DokumentID
Slutversion

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM

4 TÄNKBARA ANBUDSGIVARE OCH KONKURRENSNIVÅER

I utgångsläget finns bara en organisation som har operatörscertifikaten inklusive deras villkor applicerade på Haugesund helt klara och det är Avinor. Ett annat företag eller en annan organisation kan dock ta över personalen och på det sättet uppnå myndighetskraven för drift av flygplats inom en viss tid. En fråga kan bli om det inte också krävs någon form av erfarenhet i själva operatörs-företaget redan då de lämnar sitt anbud, dvs innan de har tagit över personalen. Det kan också behövas kompetens hos operatören för att i längden vidmakthålla och utveckla kompetensen hos de individer som man köper in.

Det talar emot att helt nya aktörer, t ex kommunen eller regionen, hotellägare med flera godkänns som anbudsgivare. Erfarenheterna i Sverige är dock hittills att det har fungerat med nya aktörer, även sådana utan tidigare flygplatserfarenhet såsom ett kommunalt aktiebolag eller fastighetsbolag. Det talar för att man i Haugesund skulle kunna tillåta sig att hålla öppet för kommunen, regionen, fastighetsbolag med flera att lägga anbud. I Sverige har tillstånden överförts till ny ägare på ett obyråkratiskt sätt. En sådan strävan är nödvändig även i Norge, samtidigt som säkerheten vid flygplatsen givetvis inte får riskeras.

Anbuden kan vara både positiva och negativa. Ett alternativ är att även Avinor får lägga bud, förutsatt att verksamheten vid HAU vid eventuellt kontrakt läggs i eget bolag eller på annat sätt särskiljs från riksorganisationen.

4.1 Risker med konkurrensutsättningen

Ett scenario är att en organisation utan lokal förankring vinner budgivningen, till exempel operatörerna vid de privata flygplatserna i Torp, Rygge, Skavsta eller Ängelholm. Även globala operatörsföretag är tänkbara. Det kan leda till att trafiken styrs av kortsiktig vinstmaximering och inte utvecklas till regionens bästa.

Om inga anbud inkommer, eller att alla anbud är för dyra, vilket eventuellt kan utforskas utan att upphandlingen utlyses, föreslår vi att upphandlingen avbryts och att Avinor får vara operatör, men anmodas att upphandla så mycket som möjligt av externa parter. Det innebär ändå att de ska välja egen regi då detta är billigare och/eller bättre.

I det scenariot tillfaller startavgifter och liknande Avinor. Marknadsföringen kan köpas in externt. Det är lämpligt att Avinor har minst en egen anställd på flygplatsen, en ansvarig för allt. Om myndighetskrav, redundans, delad entreprenad (delfunktioner), delfunktioner fördelaktigast att utföra i egen regi eller andra anledningar så påkallar, bör fler än flygplatschefsfunktionen utföras av Avinor-anställda.

5 SLUTSATSER

Vi har undersökt risker och möjligheter med att staten förlänger nuvarande trafikplikt och genomför en öppen upphandling av en *operatör av Haugesunds flygplats*. Kontraktet inkluderar intäkter från tredje part och är därmed en tjänstekoncession. Vi föreslår en kontraktstid på max 10 år.

Tjänstekoncessionshavaren betalar en avgift för användande av statens infrastruktur som motsvarar departementets och ägarens kostnader för ägandet.

Tjänstekoncessionshavaren får fria händer att styra avgifter och tar på sig kommersiell utveckling och allt drift- och underhållsansvar för flygplatsen.

Dokument upprättat av
Torbjörn Stenbeck
Godkänt av
Marcus Öberg

Datum
2016-10-28
Revision

Uppdrag
Haugesund Del 2
DokumentID
Slutversion

Företag
Pontarius AB
Box 1023
101 38 STOCKHOLM