

Videreutvikling av Haugesund Flyplass

Del 2 – tjenestekonsesjon.
Sluttversjon

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



Revisjonsliste

Rev	Dato	Opprettet av	Informasjon
0	161007	Pontarius	Rapportutkast
0.1	161024	Pontarius	Foreløpig versjon
0.2	161031	Pontarius	Sluttversjon

INNHold

1	BAKGRUNN OG FORMÅL	4
1.1	FORUTSETNINGER	4
1.2	GJENNOMFØRING	4
1.3	AVGRENSNINGER	5
1.4	METODE OG PROSJEKTORGANISASJON	5
2	ERFARINGER	7
2.1	NORRKÖPING 2006-2014	7
2.2	BODØ 2016-11-24	8
2.3	HAUGESUND 2003-2018	8
2.4	ØVRIGE FLYPLASSER	9
2.5	ANALYSE OG KONKLUSJON MED BAKGRUNN I ERFARINGENE	9
3	KONSESJON FOR DRIFT AV HAUGESUND FLYPLASS	10
3.1	MULIGE ROLLER FOR AVINOR	10
3.2	KONSESJONENS INNHOLD	10
3.3	INVESTERINGER	11
3.4	OPPSIGELSE	
3.5	AVTALENS LENGDE	12
3.6	STATENS OG EIERENS KONTROLL	13
3.7	PRISFASTSETTELSE	14
3.8	OPPSIGELSESTID	15
4	MULIGE ANBYDERE OG KONKURRANSENIVÅER	15
4.1	RISIKO FORBUNDET MED KONKURRANSEUTSETNING	16
5	KONKLUSJONER	16

1 BAKGRUNN OG FORMÅL

Det norske samferdselsdepartement har bedt LFV/Pontarius om å komplettere utredningen som ble levert i juni 2016 med en nærmere vurdering av konsesjonsmodellen hvor Avinor fortsatt er eier av flyplassen i Haugesund mens driften settes ut på anbud. Med konsesjon menes en kontrakt som tilsvarer en tjenesteavtale hvor kompensasjonen helt eller delvis utgjøres av retten til å utnytte tjenesten.

1.1 Forutsetninger

- Staten ved Avinor beholder eiendomsretten til flyplassen
- Staten pålegger flyplassen en operatørplikt
- Konsesjonshaver betaler en avgift for anvendelsen av statens infrastruktur. Kostnaden bør være kostnadsnøytral.
- Konsesjonshaver kan fritt bestemme priser og avgifter (eventuelt med Avinors prisliste som tak) og utvikling av kommersiell drift samtidig som konsesjonshaver tar på seg hele ansvaret for drift og vedlikehold av flyplassen.
- Konsesjonen kan ha en varighet på opp til 20 år.

1.2 Gjennomføring

Utredningen har

- kontaktet Avinor og Haugaland Vekst for innspill.
- invitert til og arrangert et møte med Departementet, Avinor og Haugaland Vekst, for å presentere preliminnære vurderinger.
- utredet behovet for nødvendige endringer i statens forskrifter og Avinors instruks fra staten.

¹Se Europaparlamentets og Ministerrådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februar 2014 om tildeling av konsesjoner for utfyllende beskrivelse

- utredet mulige avgrensninger mellom statlig infrastruktur og konsesjonshaver sammen med Avinor og Haugaland Vekst.
- utredet en passende lengde på avtalen og hvordan ansvaret for vedlikehold og oppgraderinger (f eks på grunn av krav fra myndighetene) skal fordeles mellom staten og konsesjonshaver.
- gjennomført intervjuer med representanter fra Haugaland Vekst og flyplasseier, Avinor, når det gjelder ønsker og krav til konsesjonens plikter.
- levert et rapportutkast 07.10.2016 til vurdering samme dato og en revidert utgave 24.10.2016 til regionen, Avinor og departementet som disse har kunnet kommentere.
- sendt sluttrapport 28.10.2016 som har tatt hensyn til regionens, Avinors og departementets synspunkter.

1.3 Avgrensninger

Internt i EU er det på det nåværende tidspunkt flere utredninger som gjelder statsstøtte til flyplasser.

Det er ikke tatt hensyn til hvordan lovverket rundt statsstøtte kan påvirke tilbud på tjenestekonsesjonen. Detaljert analyse i forbindelse med mulige driftskostnader og vurdering av hvilke interessenter som bør vurderes i forbindelse med tilbudet er heller ikke tatt hensyn til.

1.4 Metode og prosjektorganisasjon

Prosjektet er gjennomført ved intervjuer og sammenligninger av erfaringer fra organisasjonsutvikling ved andre flyplasser. To telefonkonferanser er avholdt i løpet av prosessen. En samtale var med Avinor og en med Haugaland Vekst. To uker før rapporten ble oversendt ble et rapportutkast diskutert ved et møte med departementet, Avinor og Haugaland Vekst.

Referansegruppen bestod av følgende personer:

Anne Brendemoen
Per Kolstad

Samferdselsdepartementet
Samferdselsdepartementet

Dokument opprettet av
Torbjørn Stenbeck
Godkjent av
Marcus Öberg

Dato
2016-10-28
Dokument ID
Revisjon

Oppdrag
Haugesund Del 2
Dokument ID
Sluttversjon

Foretak
Pontarius AB
Boks 1023
101 38 STOCKHOLM

Morten Foss	Samferdselsdepartementet
Eigil Ulvin Olsen	Avinor AS
Petter Johannessen	Avinor AS
K Tormod Karlsen	Haugaland Vekst
Caroline W Stensland	Haugaland Vekst
Elisabeth Børghesen Mo	Haugaland Vekst

LFV Aviation Consulting sin prosjektgruppe har bestått av:

Torbjørn Stenbeck	Forhandlingsstrateg
Marcus Öberg	Prosjektleder

2 ERFARINGER

Flyplasskonsesjoner er relativt vanlig i andre land. Imidlertid har det hittil vært for flyplasser større enn Haugesund. Eksempelvis gjelder dette Budapest, St Petersburg og Zagreb (jfr. utredning gjort av Haugaland Vekst juni 2015).

I henhold til våre undersøkelser finnes det i dag ingen offentlig eid flyplass i Sverige eller Norge – større eller mindre – som har benyttet tjenestekonsesjon som inkluderer inntekter også fra drift av flyplassen.

Mange offentlig eide flyplasser kjøper i dag drift av for eksempel parkering, bagasjehåndtering, sikkerhet og andre passasjerrelaterte tjenester. Men inntektene fra avgift ved bruk av flyplassen er ikke tidligere lagt ut eksternt.

Vi har funnet to flyplasser, Norrköping og Bodø, som har kjøpt driftstjenester. Men ved disse to anledningene er ikke inntektene fra avgifter for flyenes bruk av lufthavnen tatt inn i kontrakten.

2.1 Norrköping 2006-2014

Norrköping er etter det vi erfarer den eneste offentlige flyplassen i Sverige og Norge som har forsøkt å sette ut driften av lufthavnen i sin helhet.

Staten lot kommunen overta flyplassen i 2006. Et heleid kommunalt selskap ble etablert som eier av flyplassen. I løpet av årene 2006-2014 la selskapet ut hele driften på entreprise. Kommunens eget selskap hadde kun fire ansatte; flyplassleder, markedssjef, økonomisjef og teknisk leder. Inntektene tilfalt eierselskapet og ble benyttet til å betale den private entreprenøren.

Anbudsrunderen ble vunnet av Securitas, som eierselskapet mente hadde det beste tilbudet. Securitas sin forklaring på det lave prisnivået var håp om å oppnå synergi gjennom sin øvrige virksomhet (vakthold). For eksempel ble det tenkt lånt inn personell fra øvrig virksomhet i Securitas for å avhjelpe trafikktopper ved for eksempel chartertrafikk.

Det viste seg imidlertid at utsetting av drift ikke fungerte som tenkt, og i henhold til selskapets eget utsagn ble det ikke en bra butikk. Da kontrakten på nytt ble lagt ut på anbud ble prisen betraktelig forhøyet. Ingen andre anbud kom inn og kommunen så at prisen ville bli høyere enn om de skulle drive flyplassen for egen regning. Flyplasslederen mener at kommunen i dag også har høynet tjenestekvaliteten.

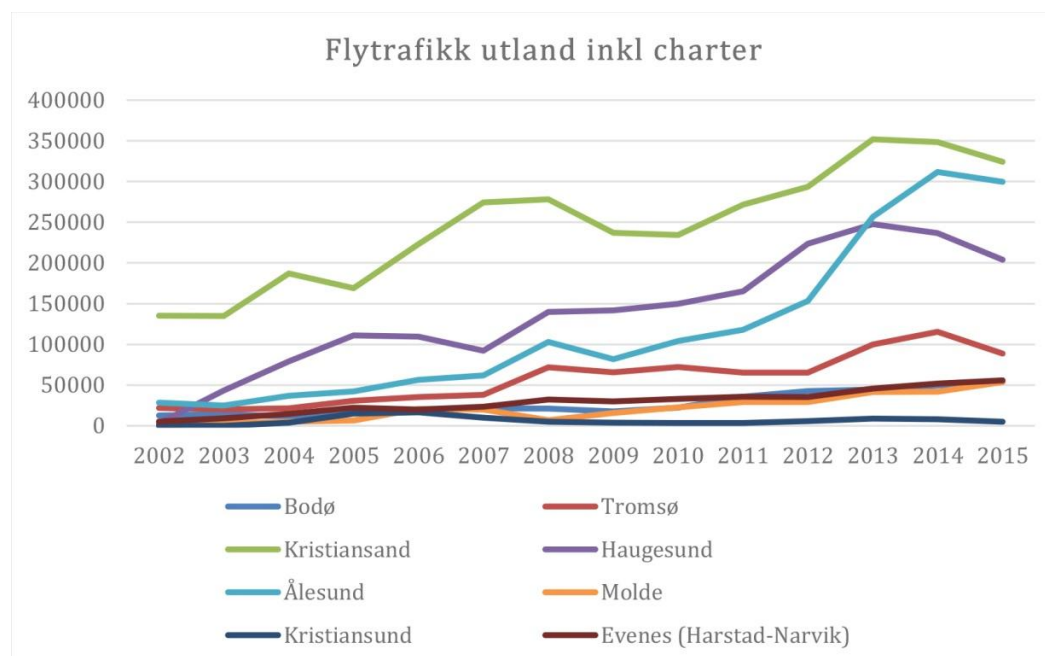
2.3 Bodø 2016

For Bodø flyplass er det for tidlig å dra noen konklusjoner, da den nye ordningen kun har vart i to måneder. Redningstjenesten og drift og vedlikehold ble den første august 2016 overlatt til eksterne leverandører. Beste anbud var 15-20 prosent lavere enn om Avinor selv skulle hatt ansvar for driften.

2.3 Haugesund 2003-2018

Flyplassen drives av Avinor i egen regi, unntatt enkelte funksjoner som taxfree og sikkerhetskontroll som er satt ut til private selskaper. Spesielt for Haugesund er at Avinor har lånt midler av regionen for å investere i en lengre rullebane. Renter og avdrag betales av med ett beløp hvert år. I tillegg gis kompensasjon for markedsføring, i første omgang kompensasjon som er rettet mot å lokke utenlandske flyselskaper til å etablere trafikk til og fra Haugesund. Kompensasjonen øker med antall reisende.

Markedsføringsoppdraget utføres av selskapet LUB. Det tidligere kommunalt eide selskapet LUB er senere solgt til private aktører. Størrelsen på andelen av inntektene som LUB mottar er blitt reforhandlet siden starten i 2004. Det har vært et fremgangsrikt samarbeid, målt i antall reisende i denne perioden. Utviklingen har de siste årene imidlertid stagnert og viser nå en tilbakegang.



Kilde: Avinor

Haugaland Vekst har studert utredninger av Avinors effektivitet generelt. De har også gjennomført egne utredninger vedrørende Haugesund flyplass og de samlede erfaringene av den nåværende kontrakten. Haugaland Vekst mener at flyplassen kan drives mer effektivt av en annen aktør enn Avinor, da særlig om inntektssiden og markedsbearbeiding også inngår i kontrakten.

2.4 Øvrige flyplasser

Ekspertter som er kontaktet i Sverige og Norge har i løpet av denne utredningen ikke kunnet erindre andre offentlig eide flyplasser enn Norrköping og Bodø hvor de flykritiske tjenestene er satt bort til eksterne aktører. Selv de store flyplassene ser ut til å drive de flykritiske tjenestene i egen regi.

2.5 Analyse og konklusjoner av erfaringene

Erfaringene er relevante også for konsesjoner til tross for at inntektene fra flybevegelsene ikke er inkludert i kontrakten. Som beskrevet over har tidligere erfaringer fra Norden om konkurranseutsetting av driften ikke gitt holdepunkter for at det blir billigere å benytte andre firma enn å drive flyplassen i egen regi.

På den andre siden finnes det erfaringer fra andre sektorer i samfunnet av at monopol og virksomhet i egen regi gradvis kan miste effektivitet. Det begrunnes for eksempel i at personell mister inspirasjon og at metoder og materiell ikke følger utviklingen. Risikoen for å bli utkonkurrert vil kunne være et insitamant for monopoler og drift i egen regi til å øke effektiviteten.

Utenlandstrafikken har øket vesentlig siden 2003, men er gått ned sammenlignet med andre flyplasser siden 2013. I 2015 hadde Haugesund cirka 200 000 utenlandsreisende. Kristiansand har hatt en lignende utvikling (300 000 i 2015). Ålesund har hatt en bedre utvikling (300 000 i 2015).

3 KONSESJON FOR DRIFT AV HAUGESUND FLYPLASS

Med tanke på kontrakten Haugesund har hatt siden 2003, og regionens engasjement og interesse virker forutsetningene til stede for konsesjonering av driften på Haugesund flyplass.

3.1 Avinors mulige roller

Per i dag er Avinor aktiv på tre områder ved flyplassen i Haugesund. Avinor er eier (ansvarlig for det fysiske anlegget). Avinor er også operatør (ansvarlig for at flyplassen er i drift og fungerer). Avinor er endelig også leverandør (ansvarlig for utførelse av deltjenester til driften). Avinor utfører imidlertid selv ikke alle delfunksjoner. Taxfree handel til passasjerer, sikkerhetskontroll og markedsføring av flyplassen overfor utenlandske flyselskap er satt ut til eksterne leverandører.

En ny operatør kan drive flyplassen i egen regi. En ny operatør kan også drive med en eller flere underkonsesjonshavere eller underleverandører som utfører og har ansvar for ulike delfunksjoner på flyplassen. I alle tre tilfeller skal nåværende personell i henhold til EUs generelle direktiv ha forrang til de stillingene som vil oppstå.

Avinor bør ha rett men ikke plikt til å delta i en ny operatørs anbudsrunde av delfunksjoner. Avinor bør i slike tilfeller fremstå som et profittmaksimerende tiltak og ikke delta med bud som risikerer å lede til et resultat som understiger Avinors generelle krav til profitt i forholdet til staten, p.t. 5,1 prosent.

3.2 Innholdet i konsesjonen

Vi foreslår at man i Haugesund forsøker å inkludere så mange elementer som mulig i kontrakten for å oppnå størst mulig effektiviseringspotensiale. Ambisjonen bør derfor være å konkurransesutsette hele flyplassens virksomhet i én kontrakt. Unntak gjøres kun for områder som av særskilte grunner og midlertidige årsaker bør utgå.

Ett unntak fra konsesjonen kan være flygeleder funksjonen. Innen Avinor finnes det planer om såkalt *Remote Tower* gjeldende for tiden etter 2020. Det kan gi motivasjon til å utelukke tårntjenesten fra konsesjonen. Haugaland Vekst ønsker på sin side å inkludere tårntjenesten i konsesjonen, da de ser muligheter for å holde kostnaden for tårntjenesten nede. I tillegg til lavere kostnader på kort sikt, takket være konkurransesutsetting av konsesjonen, reduseres risikoen for konflikt mellom eier og operatør i fremtiden. *Remote Tower* kan føre til lavere kostnader på lengre sikt, men vil kreve investeringer i flyplassens infrastruktur som for en operatør kan være vanskelig å bære. Vi anbefaler at tårntjenesten inngår i konsesjonen.

Konsesjonshaveren har da mulighet til å godta Avinors tilbud om fjernstyrt tårn eller etablere egen tårntjeneste.

Om ingen er interessert i å legge inn anbud på operatørtjenesten kan Avinor fortsette ansvaret slik det er i dag. Departementet kan fremdeles anmode Avinor om å konkurransesutsette delfunksjoner. Avinor kan leie inn eksterne bedrifter til alle delfunksjoner, for eksempel markedsføring. At Avinor sitter inne med kompetanse selv til å drive alle eller deler av flyplassen, men ikke er nødt til å gjøre det, er en mulighet den norske stat bør ta vare på. Anskaffelser bør ikke være et mål i seg selv, men tilpasses de områdene hvor kostnadene kan senkes og kvaliteten opprettholdes eller økes.

3.3 Investeringer

Konsesjonshaveren skal ha mulighet til å investere i flyplassen. Det minst problematiske er de investeringer som rekkes å skrives ned innen kontraktperioden. Disse investeringene bør konsesjonshaveren ta hånd om på egen hånd. Øvrige investeringer er slike som har en gjenværende teknisk levetid etter kontraktperioden. Konsesjonshaveren bør søke Avinor før investering settes ut i livet om han ønsker erstatning for restverdien ved kontraktperiodens slutt. Eksempel: anta at en tiltenkt investering har en teknisk levetid på 20 år. Kontrakten lyder på ti år. Etter fem år vurderes investeringen og lineær avskrivningen. Kostnadsfordelingen burde da bli at konsesjonshaveren betaler 25 % og flyplassseieren 75 % av investeringen. Også rivekostnaden bør overveies å inngå i kontrakten.

Flyplassseier, i dette tilfellet Avinor, har både rett og anledning til (med referanse til Avinors generelle avtale med staten) å vurdere ønsker for investering i tråd med de samme investeringsprinsipper som gjelder andre flyplasser Avinor er eier av. Siden Avinors krav til lønnsomhet neppe er høyere - antakelig lavere – enn konsesjonshaverens, relatert til Avinors samfunnsoppdrag, burde Avinors vurdering av sin andel av investeringen normalt komme like eller mer positivt enn konsesjonshaverens bedømmelse av avkastningen på sin egen andel av investeringen. At driftsoperatøren delfinansierer med den avskrivning som skjer innen rammene av kontrakten bør normalt gi garanti for sunn markedsøkonomi, slik at inntektene ikke tilfaller den ene parten og kostnadene den andre.

Det faktum at det er en restverdi i fremtiden kan føre til at nye rutiner hos Avinor må vurderes. En slik regelendring vil gjelde for alle flyplasser selv om det er Haugesund som blir den første til å tilpasse seg. Om Avinor ikke bevilger eller bevilger et lavere beløp har konsesjonshaveren fortsatt rett til å gjennomføre investeringene, men med en tilsvarende stor egeninnsats. Risikoen for et rivningskrav øker av naturlige årsaker om Avinors beslutning beror på at de vurderer å ikke ha noe igjen for investeringene.

Det kan oppstå diskusjon om hva den relevante avskrivning er. Men ettersom begge parter har full frihet til å både gjennomføre og å avstå fra investeringene bør forhandlinger vedrørende avskrivningstakten kunne løses gjennom konstruktive forhandlinger i hvert enkelt tilfelle. Om det mot formodning ikke skulle skje, med mindre flyplassoperatøren anser Avinor som å ikke opptre forretningsmessig, bør operatøren kunne klage til departementet.

Avskrivninger på allerede foretatte investeringer ved konsesjonens start bør dekkes inn gjennom et leiebøl som konsesjonshaver betaler til eieren Avinor. Drift og vedlikehold av eksisterende anlegg og utrustning inngår i konsesjonshaverens ansvarsområde. Til forskjell fra flytillatelser og lignende som overvåkes av andre myndigheter påligger det flyplasser å sørge for å bevare sine egne interesser i at anlegget ikke slites mer enn det som kan forventes, for eksempel på grunn av uaktsomhet og/eller forsømmelse med vedlikehold.

Om krav høynes generelt på alle flyplasser på en måte som krever nye investeringer til for eksempel sikkerhetsmateriell, bør konsesjonshaver kunne søke staten om å finansiere disse allerede i kontraktsperioden etter samme prinsipp som for Avinors øvrige flyplasser. Avskrivningene legges senere til leien, selv om inntektene kan økes ved at Avinor øker landingsavgiften for alle flyplasser for å dekke den nye utrustningen. Hvis derimot de andre flyplassene ikke berøres av kostnadene som følger de forhøyete sikkerhetskravene, skal Haugesund heller ikke berøres.

3.4 Oppsigelse

Avinor, Luftfartstilsynet eller Samferdselsdepartementet bør kunne avbryte avtalen ved mislighold av kontrakten, for eksempel at forpliktelser, sikkerhet, prisfastsettelse med mer ikke fungerer som tiltenkt. Bankgaranti overfor Samferdselsdepartementet er egnet for å sikre fortsatt drift i oppsigelsestiden eller dekke kostnader om så ikke skjer.

Avinor bør dessuten kunne si opp avtalen om vedlikeholdet av anlegget ikke besørger på en tilfredsstillende måte. Bankgaranti til eieren Avinor fra operatøren egner seg for å gardere for skader på flyplassen og rivningskostnader ved kontraktens slutt.

Konsesjonshaveren bør kunne si opp avtalen uansett grunn med en gitt oppsigelsestid.

3.5 Avtalens varighet

En lang avtaleperiode har som fordel at flere og større investeringer rekker å bli lønnsomme i løpet av kontraktsperioden. I tillegg kan den kostnadsintensive oppstartsperioden fordeles over flere år. Kostnaden per år bør bli mer fordelaktig

for staten jo lengre kontraktstiden er. Haugaland Vekst har signalisert et ønske om en kontraktstid på 50-100 år.

Fordelen med en kort avtaleperiode er for det første at lang kontraktstid kan gi små foretak en ulempe ettersom den økonomiske belastningen og dermed risikoen blir større. Det kan minske antall anbudsgivere og føre til høyere pris. For det andre er det ønskelig sett fra et forskningssynspunkt om resultatet kan evalueres tidlig og at erfaringene kan komme resten av Norge til gode. For det tredje er det en risiko at avtalen ikke faller gunstig ut. Man bør ikke bli overrasket om det for Haugesund finnes en relevant grunn til at en operatørkonsesjon ikke er utprøvd tidligere, på en liknende flyplass. Norrköping har etter sitt forsøk gått tilbake til drift i egen regi og ingen flyplass har fulgt deres eksempel. For det fjerde kan man mene at det er urettferdig å la et foretak ha monopol på en virksomhet lengre enn nødvendig. Teknisk utvikling kan gå langsommere og kvaliteten kan synke da det ikke finnes konkurrenter som utgjør en trussel om overtagelse i nær fremtid. Kontraktslengden skal ikke overstige den tid som er nødvendig for at leverandøren skal kunne tjene inn sine investeringer og oppnå en rimelig avkastning.

Vi bedømmer at investeringer i bygninger og landingsbaner har avskrivningstider på 50-200 år, mens inventar som sikkerhetsutrustning og liknende har avskrivningstider på 5-10 år. For de store anleggsinvesteringer er ikke 20 år tilstrekkelig. For mange mindre investeringer rekker 10 år mer enn nok.

Pontarius sitt forslag til løsning hvor eieren betaler restverdien etter kontraktsperioden for de større investeringene innebærer at kontraktstiden ikke behøver være lang av den grunn. Vår avveining av fordeler og ulemper faller med det ned på et forslag om 10 år som en fordelaktig kontraktstid.

3.6 Statens og eierens kontroll

Konsesjonen kan være en kontrakt mellom konsesjonshaveren og flyplassseieren eller mellom konsesjonshaveren og departementet. I det siste tilfellet er det rimelig at konsesjonshaveren har et eget operatørsertifikat for driften av flyplassen.

I korte trekk bør operatørens søknadsprosedyre, lik tilsvarende praksis i utlandet, innebære at den nye operatøren beskriver hvordan denne ser for seg å tilfredsstille de ulike funksjonene flyplassen må oppfylle. Søkeren skal beskrive at bemanning er tilstrekkelig og at personalet har tilstrekkelig kompetanse for å drive flyplassen. Søkeren beskriver sin organisasjon og Luftfartstilsynet avgjør om det må utstedes sertifikat og i så fall eventuelle vilkår.

Regelverket (BSL E) bør med en viss fleksibilitet og smidighet fra alle parter kunne tilpasses uten at det behøves lovendringer eller endring i forskrifter. Vi antar at 6 måneder skulle kunne rekke til forhandlinger, om partene samarbeider og

myndighetene utnytter de muligheter og frihetsgrader de har for å minimere byråkratiet rundt bytte av operatør. I Sverige har dette lyktes godt.

Nåværende forskrifter kan på sikt utvikles slik at det blir tydeligere hvordan en flyplassseier kan ha et sertifikat for sin flyplass som er uavhengig av operatøren, og at operatøren kan søke om en egen tillatelse. I praksis er det nok allerede slik, i alle fall i Haugesund, ettersom flyplasssertifikatet ikke nevner operatøren og ettersom Avinor har et separat operatørsertifikat for alle sine flyplasser. For sikkerhets skyld bør Avinor melde endring av operatør til Luftfartstilsynet, i henhold til forskrift BSL E 1-2, 9§ punkt 5.

En profittmaksimerende flyplassoperatør har et insitament i å vedlikeholde anleggene så lite som mulig, og flyplassseieren bør planlegge for og påse at dette ikke skjer. Kontrollintervallet og kontrollintervallets innhold må være tatt med allerede i vilkårene for operatøren, ellers kommer kontrollene ikke til å være gjennomførbare. Eieren bør også kreve en bankgaranti fra utføreren, for å gardere seg for manglende vedlikehold og andre muligheter for urimelig stor slitasje som operatøren kan påvirke. Eieren bør også ha rett til å heve kontrakten om det oppdages mangler i løpet av en kontroll.

Om departementet er motpart bør det planlegges egne kontroller og kreve egen bankgaranti for at konsesjonshaveren fullfører sine plikter innen sluttdato eller til en eventuell for tidlig oppsigelsestids slutt.

3.7 Prissettingens øvre og nedre grense

Et annet insitament som må håndteres er flyplassoperatørens eventuelle interesse av å kraftig øke startavgifter og liknende for å oppnå kortsiktig gevinst. Vi foreslår at en høyere pris enn en tilsvarende Avinor-drevet flyplass ikke skal innkreves. Dette taket skal likevel forhøyes til det nivå som behøves for å få Avinor-flyplassen til å gå rundt uten statsstøtte. I prinsippet kan det hevdes at Avinor-prissettingen er for lav, så lenge det er behov for statsstøtte for at den skal overleve. Ettersom det kan forventes meningsforskjeller rundt hvordan taket skal beregnes og at dette ikke er en eksakt vitenskap med ett svar bør dette fastsettes allerede i vilkårene for konsesjonen. Vi foreslår at ti prosent høyere pris skal være tillatt for Haugesund. Vi forventer at prisen av konkurransehensyn trolig havner under enn over Avinors priser i Stavanger og Bergen, men taket er en gardering.

Motsatsen, uøkonomisk lave avgifter, som er lavere enn til å dekke driftskostnadene, vil minske operatørens profitt umiddelbart og derfor anses dette ikke som en aktuell problemstilling. Noen minstepris for startavgifter og liknende tror vi derfor ikke behøver å fastsettes. I prinsippet kunne flyplassen velge å subsidiere startavgiften og ta betalt for bilparkering eller kommersielle inntekter. Mange flyplasser strever med å få andelen kommersielle inntekter til å overstige 50 prosent for å kunne tilby lave start- og landingsavgifter.

3.8 Oppsigelsestid

Operatøren skal ha rett til å avbryte kontrakten uansett grunn. Rimelig oppsigelsestid er den som kreves for at flyplasseieren skal kunne finne en ny konsesjonshaver eller ta over driften selv. Straffeavgifter på grunn av for tidlig oppsigelse forutsatt at oppsigelsestiden overholdes trenger ikke å falle vekk. For tidlig oppsigelse i forhold til avtalt tid medfører at restverdien i investeringer økes og fungere som straffeavgift for konsesjonshaver og skal til en viss grad tilfalle eieren. Denne differansen skal eieren ikke behøve å betale. Dette gir konsesjonshaveren et naturlig insitament til å fullføre kontraktstiden.

4 Tenkbare anbudsgivere og konkurransenivåer

I utgangspunktet finnes det bare en organisasjon som har klart et operatørsertifikat inkludert vilkår som er anvendt på Haugesund og det er Avinor. Et annet selskap eller organisasjon kan ta over personalet og på den måten oppnå myndighetskravene for drift av flyplassen i løpet av en viss tid. Det er et spørsmål om det ikke vil kreves en form for erfaring i selve operatørforetaket før de leverer inn sitt anbud. Det vil si før de har overtatt personalet. Det kan også behøves kompetanse hos operatøren for i fortsettelsen å opprettholde og videreutvikle kompetansen hos de individer man kjøper inn.

Det taler imot at helt nye aktører, for eksempel kommunen eller regionen, hotelleiere med flere godkjennes som anbudsgivere. Erfaringer fra Sverige er hittil at det har fungert bra med nye aktører, selv de uten tidligere flyplasserfaringer som kommunalt aksjeselskap eller eiendomsmeglere. Det taler for at man i Haugesund skal kunne tillate seg å holde døren åpen for kommunen, regionen, eiendomsmeglere med flere til å legg inn anbud. I Sverige har tillatelse blitt overført til ny eier på et ubyråkratisk vis. Det må man tilstrebe også i Norge, samtidig som dette ikke må gå på bekostning av sikkerheten ved flyplassen.

Anbudene kan være både positive og negative. Et alternativ er at også Avinor får legge inn bud, forutsatt at virksomheten ved HAU ved en eventuell kontrakt legges til et eget selskap eller at man på annet vis oppnår et skille fra statsorganisasjonen.

4.1 Risiko ved konkurranseutsetting

Et scenario er at en organisasjon uten lokal tilhørighet vinner budgivningen, for eksempel operatørene ved de private flyplassene i Torp, Rygge, Skavsta eller Ängelholm. Også globale aktører er tenkbare som operatørselskap. En slik utvikling kan føre til at trafikken styres av kortsiktig profittmaksimering og ikke for å utvikle videre til regionens beste.

Hvis ingen anbud kommer inn, eller om alle anbud er for dyre, noe som kan undersøkes uten å utlyse anbudet, foreslår vi å avbryte prosessen og at Avinor får være operatør, men anmodes å handle så mye som mulig av eksterne parter. Det innebærer at de skal velge egen regi, da dette er billigere og/eller bedre.

I det scenarioet tilfaller startavgifter og liknende Avinor. Markedsføringen kan kjøpes inn eksternt. Det er fornuftig at Avinor har minst en egen ansatt på flyplassen, en ansvarshavende. Om myndighetskrav, overtallighet, delt entrepriser, delfunksjoner som mest fordelaktig utføres i egen regi eller andre situasjoner som krever det, bør flere enn flyplasslederfunksjonen utføres av Avinor-ansatt.

5 Konklusjon

Vi har undersøkt risiko og muligheter ved at staten forlenger nåværende trafikkplikt og gjennomfører en åpen anbudskonkurranse på én operatør av Haugesund flyplass. Kontrakten inkluderer inntekter fra tredje part og er derved en tjenestekonsesjon. Vi foreslår en kontrakt som strekker seg over 10 år.

Tjenestekonsesjonsinnehaveren betaler en avgift for å anvende statens infrastruktur som tilsvarer departementets og eierens kostnader for eiendommen.

Tjenestekonsesjonsinnehaveren får frie hender til å styre avgifter og tar på seg ansvar for kommersiell utvikling og alt drifts- og vedlikeholdsansvar for flyplassen.