

Iht. vedlagt adresseliste

**Saksbehandler:** Karl-Erik Skjong

**Telefon direkte:** +47 97755386

**Vår dato:** 04.02.2019

**Vår referanse:** 18/15518-8

Norge

**Deres dato**

**Deres referanse:**

## Høring - søknad om konsesjon for å drive Haugesund lufthavn, Karmøy

### 1. Bakgrunn

#### 1.1. Om sakens bakgrunn og søknaden

Avinor AS fikk ved Luftfartstilsynets vedtak 12. februar 2012 konsesjon til å drive og inneha Haugesund lufthavn, Karmøy. Konsesjonen ble gitt med 20 års varighet.

Lufthavndrift AS har søkt om å bli gitt konsesjonen for Haugesund lufthavn. Luftfartstilsynet forstår at konsesjonssøknaden har bakgrunn i et markedssamarbeid mellom Avinor AS og lokale krefter, tidligere organisert gjennom Lufthavnutvikling AS, om økonomisk utvikling av Haugesund lufthavn utover 2000-tallet. Det har i denne perioden blitt samarbeidet om rullebaneutvidelse og utvikling av rutetilbudet ved lufthavnen.

Samferdselsdepartementet besluttet sommeren 2016 å legge driften av lufthavnen ut på anbud. Departementet<sup>1</sup> skriver at deres ønske var å kanalisere det lokale engasjementet inn i flyplassdriften videre gjennom en annen driftsmodell, og å legge til rette for utvikling av flyplassen i tråd med regionale ønsker. Ulike tiltak knyttet til infrastrukturen for transport i området gjør at Haugalandet kan bli et logistikk-knutepunkt i fremtiden.

En utredning om videreutvikling av Haugesund lufthavn ble utført av LfV Aviation Consultings på vegne av Samferdselsdepartementet, og en rapport ble publisert i august 2016.<sup>2</sup> Rapporten gjelder en sammenligning av ulike driftsmodeller. I konklusjonen skrives det:

LFV Aviation Consultings konklusjoner er at det finnes to veier å gå. Hvis staten mener at lufthavnen skal fortsette å utvikle seg som en lufthavn for utenrikstrafikk med en orientering mot feriedestinasjoner og lavprisflygninger, kan dette sannsynligvis gjøres best utenfor Avinor. Dette forutsetter en sterk og interessert eier og medfører selvsagt en økt risiko for at kostnadsmassen blir for stor på grunn av fremtidige regelendringer eller eierens investeringsvilje.

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lokale-krefter-driver-haugesund-lufthavn-videre-fra-2019/id2605191/>

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/videreutvikling-av-haugesund-lufthavn/id2509640/?q=haugesund+lufthavn>

Hvis staten mener at Haugesund er så strategisk viktig for innenriksflygingen og vil garantere for lufthavnens fremtid, men med risiko for lavere passasjertall for utenrikstrafikken, bør lufthavnen ikke gå over i privat/regionalt eie. I Avinors direktiv inngår det å drive lufthavnen effektivt, noe som på sikt bør føre til lavere driftskostnader. LFV Aviation Consulting foreslår i dette alternativet at Avinor får råderett over den fremtidige driftsmodellen.

LFV Aviation Consultings anbefaler å gi Avinor i oppdrag å selge eller overlate lufthavnen til en privat eller kommunal aktør, og la vedkommende aktør fortsette å utvikle lufthavnen i egen regi.

Avinor startet anbudsprosessen i mai 2017. En konsesjonskontrakt ble sommeren 2018 tildelt Lufthavnutvikling AS og Widerøe Ground Handling AS for 20 år. Kontrakten er senere overdratt til Lufthavndrift AS. Kontrakten innebærer at Avinor AS fortsatt er eier av tomt og bygningsmasse, mens Lufthavndrift AS driver plassen for egen regning og risiko. Planlagt overtakelse av driften er tenkt våren 2019. Konsesjonskontrakten inneholder nærmere regler om forholdet mellom Lufthavndrift AS og Avinor AS når det gjelder driften, bl.a. hvilke økonomiske garantier som til enhver tid må stilles overfor Avinor AS.

Konsesjonskontrakten gir regler for forholdet mellom Lufthavndrift AS (driver) og Avinor AS (eier av arealer og bygningsmasse) når det gjelder drift av flyplassen. For å drive landingsplass trengs det imidlertid også en konsesjon etter luftfartsloven, som denne høringen gjelder. Ved siden av de retter og plikter Lufthavndrift AS har overfor Avinor AS iht. kontrakten, vil Lufthavndrift AS være forpliktet overfor Luftfartstilsynet (luftfartsmyndigheten) iht. konsesjonsvilkårene.

Lufthavndrift AS søker om konsesjon på i hovedsak uendrede betingelser i forhold til dagens situasjon ved Haugesund lufthavn. Endringen av konsesjonshaver innebærer dermed ikke større endringer i rammene for driften, og ingen endring av trafikkomfanget i forhold til dagens drift.

Å innvilge konsesjon for Lufthavndrift AS innebærer en omgjøring av det gjeldende konsesjonsvedtaket som gir Avinor AS retten til å drive Haugesund lufthavn. På bakgrunn av tjenestekonsesjonen og søknaden legger Luftfartstilsynet til grunn at dette er Avinors ønske. Det er tale om å gi konsesjon til Lufthavndrift AS for 20 år fra vedtakelsestidspunktet, og Luftfartstilsynet vurderer det derfor som en ny konsesjon.

Det vises for øvrig til kopi av søknaden, som sammen med de øvrige høringsdokumentene er tilgjengelig på [www.luftfartstilsynet.no](http://www.luftfartstilsynet.no), under fanen «Høringer».

## 1.2. Forholdet til teknisk og operativ godkjenning

Ved siden av søknaden om konsesjon etter luftfartsloven § 7-5, har Lufthavndrift AS søkt om sertifisering i medhold av luftfartsloven § 7-11. Sertifiseringen innebærer en nærmere vurdering av sikkerhetstema, bl.a. vurderinger av driftsorganisasjon og personell opp mot nærmere regelverkskrav. Denne prosessen reguleres av forordning (EU) 139/2014, gjennomført i norsk rett ved forskrift 25. august 2015 nr. 1000 om sertifisering av flyplasser mv.

Oppsummeringsvis innebærer konsesjonen en vurdering av samfunnshensyn, mens sertifiseringen er en nærmere flysikkerhetsmessig vurdering av lufthavnen og driftsorganisasjonen. Bare konsesjonen er gjenstand for høring.

## 2. Konesjonsregelverket

Alle som vil anlegge, drive eller inneha en landingsplass skal som hovedregel inneha konsesjon, jf. lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) § 7-5 første ledd. Ifølge luftfartsloven § 7-6 skal konsesjon bare gis når det er forenlig med allmenne hensyn og uttalelser fra vedkommende kommunale og andre myndigheter skal innhentes før konsesjon eventuelt innvilges.

Vilkåret «forenlig med allmenne hensyn» er nærmere presisert i forskrift 11. januar 2007 nr. 40 om konsesjon for landingsplasser (BSL E 1-1 – heretter konsesjonsforskriften) § 1 bokstav b, som lyder:

«Formålet med forskriften er:

- b) Å sikre en samfunnstjenlig luftfart og en hensiktsmessig disponering av arealer, og at vurderingen av konsesjonssøknader skjer ut fra hensynet til miljø, helse, flysikkerhet, næringsinteresser, reguleringsplan, kulturlandskap, samt hensynet til regional utvikling og bosetting.»

Det følger videre av luftfartsloven § 7-7 at konsesjon gis for en bestemt tid, og på slike vilkår som finnes påkrevd. Konsesjon for landingsplasser til offentlig bruk gis i medhold av konsesjonsforskriften § 15 som hovedregel for en periode på 20 år.

I konsesjonsforskriften § 6, jf. §§ 7 ff stilles det krav til opplysninger som skal følge søknaden med tanke på det faktiske grunnlaget for saken.

Samferdselsdepartementets kompetanse til å avgjøre konsesjonssaker er delegert til Luftfartstilsynet gjennom forskrift 10. desember 1999 nr. 1273. Delegasjonen gjelder «på det vilkår at konsesjonssaker av politisk karakter skal forelegges Samferdselsdepartementet». På bakgrunn av den prinsipielle avklaringen av driftsmodellen som allerede er gjort i Samferdselsdepartementet, er Luftfartstilsynet av den oppfatning at vi er avgjørelsesinstans i saken.

## 3. Høringen

Høringen gjennomføres ved at alle dokumenter som er relevante for høringen gjøres tilgjengelige på [www.luftfartstilsynet.no](http://www.luftfartstilsynet.no), under fanene «Aktuelt» og «Høringer». Bare høringsbrevet sendes ut i ordinær postgang.

Luftfartstilsynet ber om at høringsinstansene på grunnlag av høringsdokumentene gjør en bredt anlagt vurdering av lufthavnens drift opp mot allmenne hensyn. Særlig vekt legges på de hensyn som er tatt inn i konsesjonsforskriften § 1 bokstav b.

Ved siden av de forhold høringsinstansene eventuelt selv ønsker å ta opp, ber vi om at det i uttalelsene tas stilling til de forhold som fremheves i pkt. 3.1 ff.

### 3.1. Driftsmodell og konsesjonshaver

På bakgrunn av den dokumentasjonen som er vedlagt denne høringen er Luftfartstilsynets foreløpige vurdering at vi er positive til å innvilge konsesjon for Lufthavndrift AS iht. den omsøkte driftsmodellen. Driftsmodellen innebærer at Haugesund lufthavn vil bli drevet utenfor samfinansieringsmodellen i Avinor AS.<sup>3</sup> Vi kan imidlertid per i dag ikke se at det er noe til hinder

<sup>3</sup> Se § 3 i vedtekter for Avinor AS, tilgjengelig fra <https://avinor.no/konsern/om-oss/konsernet/vedtekter>

for drift basert på en konsesjonskontrakt på Haugesund lufthavn. Luftfartstilsynet vil gjøre en nærmere vurdering parallelt med den åpne høringen.

Luftfartstilsynet finner å måtte legge vekt på at konsesjonssøknaden kommer på bakgrunn av et lengre samarbeid ved Haugesund lufthavn, og en utredning av saken i departementet og Avinor AS. Etter Luftfartstilsynets vurdering må det vises en viss varsomhet når det gjelder å overprøve hensiktsmessigheten av ulike driftsmodeller gjennom konsesjonen. Avinor AS har i Norge en spesiell posisjon og kompetanse mht. til å gjøre en slik vurdering. Vurderingen om å sette ut driften av Haugesund lufthavn gjennom en konsesjonskontrakt har slik Luftfartstilsynet ser det også støtte i LFV Aviation Consulting ABs rapport.

Vi har på denne bakgrunn ikke krevd en ny samfunns- eller bedriftsøkonomisk utredning i forbindelse med konsesjonen. I utkastet til konsesjonsvilkår har vi heller ikke stilt betingelser om garantier for drift av Haugesund lufthavn, eller fastsatt andre vilkår knyttet til driftsmodellen. Nærmere bestemmelser om økonomiske garantier er berørt i konsesjonskontrakten mellom Lufthavndrift AS og Avinor AS. Etter Luftfartstilsynets vurdering er det mer formålstjenlig at slike forhold håndteres gjennom statens eierstyring av Avinor AS enn at det håndteres som et offentligrettslig spørsmål om konsesjon, selv om Avinor AS ikke lenger selv skal stå for driften av lufthavnen. Utkastet til konsesjonsvilkår åpner derfor for fleksibilitet på dette punktet, og fokuserer på ytre utslag av driften knyttet til støy m.m.

Luftfartstilsynet ønsker imidlertid å åpne for høringsinstansenes innspill.

### *3.2. Forholdet til andre offentlige tillatelser*

Etter Luftfartstilsynets vurdering vil en innvilgelse av konsesjonen for Haugesund lufthavn, Karmøy ikke være i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven.

Siden søknaden gjelder fortsettelsen av en etablert virksomhet, er det vanskelig for Luftfartstilsynet å se at en endring av konsesjonen vil komme i konflikt med prinsippene i naturmangfoldloven, eller at det er grunnlag for nærmere undersøkelser etter loven.

### *3.3. Konsesjonsvilkår*

Utkastet til konsesjonsvilkår bygger på Luftfartstilsynets alminnelige praksis og mal for vilkår, og opplysninger i søknaden. Konsesjonsvilkårene er på enkelte punkter oppdatert i forhold til dagens vilkår, uten at oppdateringen medfører realitetsendringer.

En flybevegelse er enten en avgang eller en landing med luftfartøy, slik at en landing og en avgang utgjør 2 flybevegelser. I dagens konsesjonsvilkår gjelder et trafikkomfang på ca. 13 000 flybevegelser per år, men slik at det ved økning av trafikkmengden på over 25 % må søkes om endring av konsesjonen. I tråd med nyere konsesjonspraksis er dette i utkastet til konsesjonsvilkår endret noe, slik at det gjelder en absolutt grense for trafikkomfanget 16 250 flybevegelser per år.

I støyrapporten som er vedlagt søknaden er det utarbeidet støysonekart for en prognosesituasjon på knapt 13 000 flybevegelser, se rapportens pkt. 5. Rapporten lå til grunn for den gjeldende konsesjonen for Avinor AS, og må på nytt vurderes som grunnlag for vurderingen av støy. Rapporten er dekkende for dagens trafikk, men trafikkrammen i konsesjonsvilkårene er høyere enn det som per i dag utnyttes. Vi ønsker høringsinstansenes innspill på om det bør kreves en ny støyrapport som et vilkår for konsesjonen, ettersom rapporten også er relevant i forhold til arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og etter forurensningsregelverket.

Avinor AS har i dag en plikt til å holde landingsplassen åpen på de tider som er nødvendig for å betjene regionale flyruter, offshoretrafikken og ambulanseflyginger. Lufthavndrift AS har bedt om en justering av åpningstidene av hensyn til fleksibilitet og en kostnadseffektiv drift. På bakgrunn av søknaden er det i utkastet til konsesjonsvilkår tatt inn en bestemmelse om en ytre ramme for åpningstiden angitt i timer. Luftfartstilsynet ser ikke noen grunn til at forslaget er uhensiktsmessig, og vilkårene åpner for vedtak om endring av åpningstidsbestemmelsene i konsesjonsperioden.

For øvrig viser vi til utkastet til konsesjonsvilkår.

#### 4. Høringsfrist

Vi ber om at eventuelle uttalelser til søknaden og konsesjonsvilkårene sendes til Luftfartstilsynet **innen 29. mars**. Høringsinnspill kan oversendes til Luftfartstilsynet ved e-post eller ordinær postgang iht. kontaktinformasjonen nederst på høringsbrevets første side.

Med vennlig hilsen

Nina B. Vindvik  
juridisk direktør  
Direktoratsavdelingen

Karl-Erik Skjong  
juridisk rådgiver  
Direktoratsavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent og krever derfor ikke signatur.*