



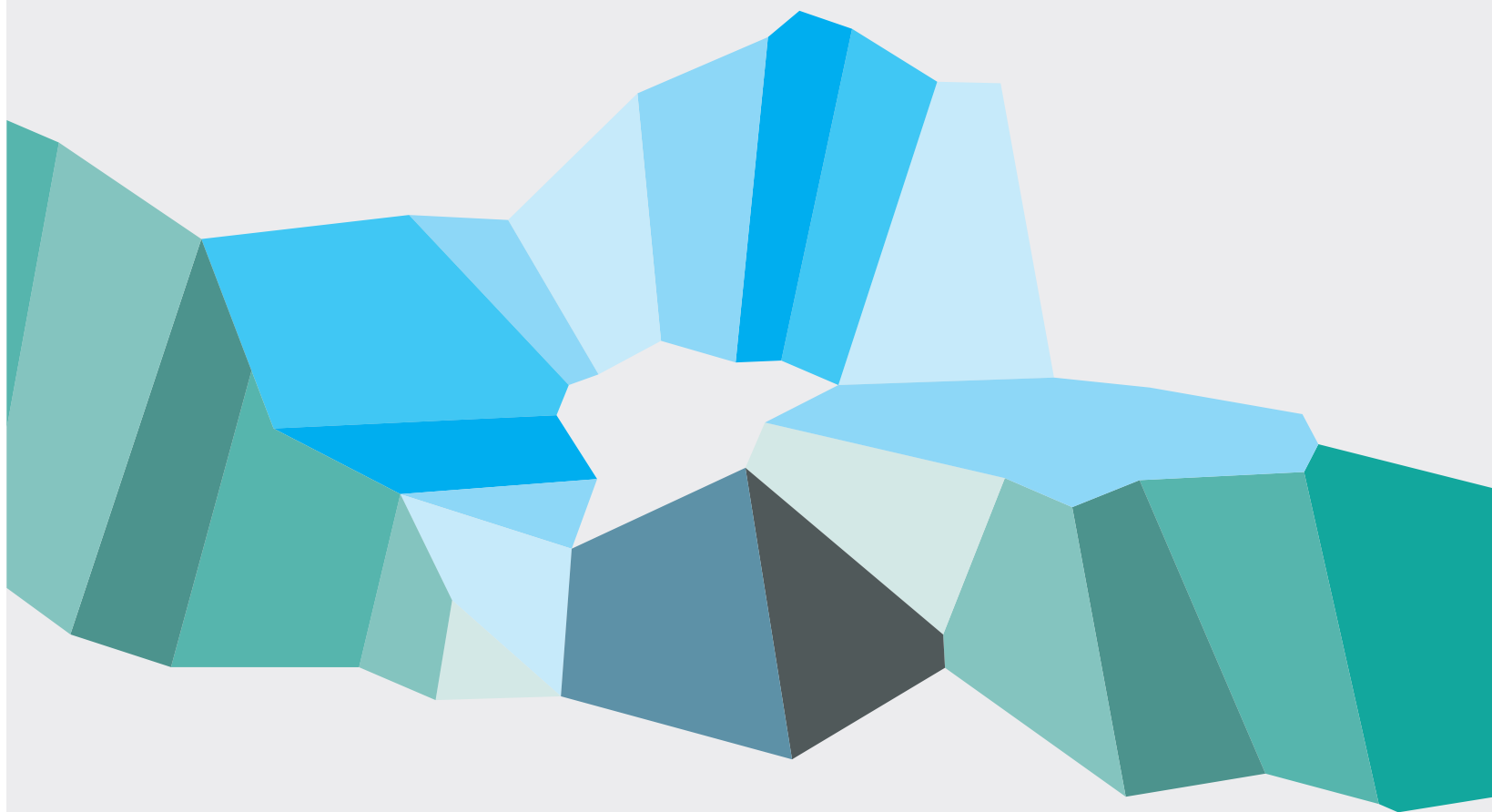
UNIVERSITETET I
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi, SIB AS

Gisle Solvoll

Tilskudd til flygeinformasjonstjenester (AFIS)



Tilskudd til flygeinformasjonstjenester (AFIS)

av
Gisle Solvoll

Universitetet i Nordland
Handelshøgskolen i Bodø
Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi (SIB AS)
hbb@uin.no

Tlf. +47 75 51 72 00
Fax. +47 75 51 72 68

SIB-rapport 4/2011

Utgivelsesår: 2011
ISSN 1890-3584

FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Samferdselsdepartementet. Arbeidet er gjennomført i perioden oktober til desember 2011. Notatet er skrevet av forskningsleder Gisle Solvoll.

Følgende personer har bidratt med informasjon til arbeidet: Seksjonssjef flysikring Svein Johan Pedersen (Luftfartstilsynet), controller Greta Sherly Lange (Avinor), direktør Torbjørn Lothe (NHO-luftfart), Lufthavnsjef Jan Morten Myklebust (Stord lufthavn), lufthavnsjef Henning Klauman (Skien lufthavn) og assisterende flyplassjef Ole Sverre Kantebakke (Notodden lufthavn).

Bodø, 29. desember 2011

Gisle Solvoll
Forskningsleder

INNHold

FORORD	I
INNHold	II
SAMMENDRAG	III
1. INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER	1
2. LUFTTRAFIKKTJENESTER (AFIS-TJENESTER)	2
2.1 AFIS-TILSKUDD – EN PRINSIPIELL TILNÆRMING	2
2.2 AFIS-TILSKUDD VED TUVEN, GEITRYGGEN OG SØRSTOKKEN	3
2.2.1 Notodden flyplass, Tuven	4
2.2.2 Skien lufthavn, Geitryggen.....	6
2.2.3 Stord lufthavn, Sørstokken	7
3. TILDELING AV AFIS-TILSKUDD	9
3.1 GJELDENE PRAKSIS OG REGELVERK	9
3.2 VALG AV KRITERIER OG MODELL FOR AFIS-TILSKUDDSORDNINGEN	10
3.2.1 Overordnede krav til ordningen.....	10
3.2.2 Hvilke kriterier kan legges til grunn?	11
3.2.3 Modell for å bestemme om en lufthavn er berettiget tilskudd	13
3.2.4 Hvordan bestemme størrelsen på tilskuddet?.....	14
3.2.5 Normtallsmodell som grunnlag for beregning av AFIS-kostnader	18
3.3 FORVALTNING AV ORDNINGEN	20
4. OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER	21
REFERANSER	22

SAMMENDRAG

Samferdselsdepartementet ønsker en gjennomgang av gjeldende AFIS-tilskuddsordning til ikke-statlige lufthavner. I dette notatet behandles følgende problemstillinger vedrørende ordningen:

- Hvilke kriterier bør legges til grunn for at en lufthavn skal kunne motta AFIS-tilskudd?
- Hvordan skal størrelsen på AFIS-tilskuddet bestemmes?
- Hvem bør forvalte tilskuddsordningen?

Om AFIS-ordningen

Lufttrafikktenester (AFIS-tjenester)¹, er tjenester knyttet til lokal flygeinformasjonstjeneste, alarm- og redningstjeneste samt værobservasjoner. Vakthavende AFIS-fullmektig har som hovedoppgave å yte trafikkinformasjon til luftfartøy på flyplassen og innenfor en avgrenset trafikkinformasjonssone rundt den enkelte flyplass, samt holde kontroll med bakketrafikken.

Stortinget vedtok ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (1994-95) at ordningen med AFIS-tilskudd skulle opprettholdes for de flyplasser som ikke ble overtatt av staten, under forutsetning om at det var regelmessig rutetrafikk på flyplassen. Stortinget bestemmer hvert år om det skal bevilges tilskudd til ordningen. Det er bestemt at Avinor skal administrere ordningen på vegne av Samferdselsdepartementet. I 2011 ble det gitt 26,6 mill. kr i tilskudd til flygeinformasjonstjenesten (AFIS-tilskudd) ved ikke-statlige flyplasser med rutetrafikk, inkludert tilskudd til Stord lufthavn, Sørstokken. Tilskuddet er foreslått økt til 27,4 mill. kr i 2012. Av den foreslåtte bevilgningen skal 15,4 mill. kr dekke kostnader knyttet til AFIS-tjenesten.

I følge BSLG 2-1, § 7 skal AFIS være etablert og betjent dersom flyplassen skal benyttes til luftrutetrafikk, av luftfartøy som utfører IFR-flyging (instrumentflyging) og vil benytte flyplassens godkjente prosedyre(r) for instrumentinnflyging eller av luftfartøy med høyest tillatt startvekt over 5 700 kg eller som er godkjent for 10 eller flere passasjer seter.

Krav til AFIS-tilskuddsordningen og kriterier for å kunne motta tilskudd

Med utgangspunkt i gjeldende praksis og regelverk samt rimelige krav til tilskuddsmottaker og forvaltningen av ordningen er det naturlig at Samferdselsdepartementet setter som absolutt krav at en lufthavn som skal kunne motta AFIS-tilskudd må ha nødvendig operativ og sikkerhetsmessig godkjenning fra Luftfartstilsynet. Videre må reglene for tilskuddstildeling være slik at AFIS-tjenesten blir drevet på en mest mulig kostnadseffektiv måte (driftseffektivitet), at ordningen er ikke-diskriminerende (likebehandling av lufthavner) samt at det legges opp til administrative rutiner som gjør at ordningen er lett å administrere og føre kontroll med (administrativ effektivitet). Tilskuddet skal dekke samme type kostnader som AFIS-tjenesten på de lokale lufthavnene til Avinor. Dette innebærer lønn inkl. sosiale kostnader til AFIS-fullmektigene, linjeleie, vedlikehold av instrumenter, renhold, kontorutgifter og lignende.

¹ Aerodrome Flight Information Service.

Ut fra våre vurderinger må et lufthavnselskap som skal kunne motta AFIS-tilskudd for et gitt år kunne dokumentere at det vil bli etablert regelmessig rutetrafikk til/fra lufthavnen i det aktuelle driftsåret, redegjøre for hvor mange ukentlige rute-flybevegelser som vil finne sted, presentere et driftsbudsjett i balanse, synliggjøre at en ikke klarer å skaffe inntekter til driften av AFIS-tjenesten fra lufthavnens eiere eller andre samt dokumentere at flyrutene har positiv regional betydning for befolkning og næringsliv i lufthavnens primære influens-område.

Modell for tilskuddstildeling

I dag bestemmes størrelsen på AFIS-tilskuddet på grunnlag av et budsjett for år t+1 utarbeidet av lufthavnselskapet høsten år t basert på forventede kostnader ved AFIS-tilskuddsordningen. Våren år t+2 salderes så det utbetalte tilskuddet for år t+1 med utgangspunkt i revisorgodkjent regnskap. I praksis er dermed tilskuddet basert på en salderingskontrakt, der tilskuddsmottaker ikke har noen incitament til å drive tjenesten mest mulig effektivt i og med at en eventuell urasjonell og dyr drift betales av tilskuddsgiver (Samferdselsdepartementet).

En ny modell for å bestemme størrelsen på AFIS-tilskuddet, vil naturlig kunne baseres på et rammetilskudd basert på normtall fra sammenlignbare lufthavner i Avinor-systemet. Dette gir en administrativ forenkling, en ikke-diskriminerende behandling av søkerne og kostnadseffektivitet (driftseffektivitet) gjennom at lufthavneier har direkte interesse i å utforme en kostnadseffektiv AFIS-tjeneste. Ved en slik modell overføres risiko fra Samferdselsdepartementet til det enkelte lufthavnselskap.

Forvaltning av ordningen

Forvaltningen av AFIS-ordningen er i dag delt mellom Samferdselsdepartementet og Avinor, der Avinor kun har en rent administrativ funksjon. Lufthavnselskapet som søker om tilskudd sender godkjent driftsbudsjett for AFIS-tjenesten til Avinor. Budsjettet danner grunnlag for utbetaling av tilskudd. Avinor utbetaler dette tilskuddet til lufthavnselskapet etter først å ha oversendt en anmodning til Samferdselsdepartementet om overføring av tilskuddsmidler til Avinor og mottatt bekreftelse fra Samferdselsdepartementet på at midlene er overført. Utbetalingene er a-konto utbetalinger som avregnes hvert driftsår gjennom at lufthavnselskapene oversender revisorgodkjent regnskap som bekrefter at de fremlagte kostnadene er blitt benyttet til formålet.

I og med at det går klart frem av forskriften hvilke kostnader som er tilskuddsberettiget og tilskuddsmidlene forvaltes av Samferdselsdepartementet, er Avinor på mange måter et unødvendig mellomledd mellom tilskuddsgiver og tilskuddsmottaker. Dette innebærer at dagens regelverk bør endres slik at Samferdselsdepartementet får det hele og fulle ansvar for administrasjon av AFIS-ordningen. Dette blir også en naturlig konsekvens av å gå over fra en salderingsordning til en rammetilskuddsordning.

1. INNLEDNING

Nedenfor redegjøres det for bakgrunnen for og problemstillingen i dette notatet. Det gis også en beskrivelse av hva AFIS er samt en prinsipiell diskusjon om effekten av AFIS-tilskudd. Til slutt gis en kortfattet beskrivelse av de lufthavnene som i dag mottar tilskudd til AFIS-tjenesten og aktiviteten ved disse lufthavnene.

1.1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

Samferdselsdepartementet gir i dag tilskudd til flygeinformasjonstjeneste (AFIS) ved ikke-statlige flyplasser med ordinær rutedrift. I dag er det Stord lufthavn Sørstokken, Skien lufthavn Geitryggen og Notodden lufthavn Tuven som mottar AFIS-tilskudd. Avinor forvalter tilskuddsordningen på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet ønsker en vurdering av ordningen når det gjelder kriterier for å motta AFIS-tilskudd samt måten tilskuddet tildeles og forvaltes på. Det er ønskelig at AFIS-ordningen skal praktiseres slik at sikkerhetsnivået ved lufthavnene opprettholdes, at ordningen er lett å administrere og føre kontroll med samt at tjenesten drives på en kostnadseffektiv måte.

Med utgangspunkt i det ovenstående behandles følgende problemstillinger i utredningen:

1. Hvilke kriterier bør legges til grunn for at en lufthavn skal kunne motta AFIS-tilskudd?
2. Hvordan skal størrelsen på AFIS-tilskuddet bestemmes?
3. Hvem bør forvalte tilskuddsordningen?

Ad.1. Her vil vi drøfte hvilke kriterier det vil være naturlig å legge til grunn for at en lufthavn skal være berettiget til AFIS-tilskudd. Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i dagens kriterier, dersom slike finnes, og diskutere om disse er rimelige i forhold til de målsettinger AFIS-ordningen er ment å ivareta. Det er viktig og forsøke å etablere mest mulig objektive kriterier.

Ad.2. Når en lufthavn er berettiget til å motta AFIS-tilskudd i henhold til kriteriene for ordningen, jf. punkt 1, må det utarbeides en modell som skal bestemme størrelsen på tilskuddet. Her vil det være naturlig å utforme en modell som på en god måte imøtekommer viktige hensyn knyttet til sikkerhet, kostnadseffektivitet og kontrollerbarhet. Som for kriteriene vil vi forsøke å etablere en tildelingsmodell som skal være minst mulig skjønnsbasert.

Ad. 3. I forhold til forvaltning av ordningen ser vi det som naturlig å ta utgangspunkt i dagens forvaltningsregime og drøfte om dette er hensiktsmessig i forhold til de målsettinger ordningen er ment å ivareta.

2. LUFTTRAFIKKTJENESTER (AFIS-TJENESTER)

Lufttrafikkjenester (AFIS-tjenester)², er tjenester knyttet til lokal flygeinformasjonstjeneste, alarm- og redningstjeneste samt værobservasjoner. Vakthavende AFIS-fullmektig har som hovedoppgave å yte trafikkinformasjon til luftfartøy på flyplassen og innenfor en avgrenset trafikkinformasjonszone rundt den enkelte flyplass, samt holde kontroll med bakketrafikken. Dette innebærer å holde den lokale flytrafikken informert om alle forhold av betydning for en sikker og effektiv gjennomføring av flygninger. I tillegg inngår også værobservasjonstjeneste, alarmtjeneste og bistand til redningstjenesten når dette er nødvendig.

I 2011 ble det gitt 26,6 mill. kr i tilskudd til flygeinformasjonstjenesten (AFIS-tilskudd) ved ikke-statlige flyplasser med rutetrafikk, inkludert tilskudd til Stord lufthavn, Sørstokken. Tilskuddet er foreslått økt til 27,4 mill. kr i 2012. Av den foreslåtte bevilgningen skal 15,4 mill. kr dekke kostnader knyttet til AFIS-tjenesten. Som en oppfølging av St.meld. nr. 16 (2008–2009), avsettes det i tillegg 12 mill. kr til Stord lufthavn, Sørstokken som et statlig tilskudd for å kompensere en forventet differanse mellom årlige driftsinntekter og driftsutgifter.

I stortingsmeldingen fremheves det at kostnader knyttet til drift av ikke-statlige flyplasser normalt er flyplassseierens ansvar. For å sikre videre drift ved ikke-statlige flyplasser som har en betydelig lokal/regional transportfunksjon, kan det dog i spesielle tilfeller likevel gis statlig tilskudd ut over tilskuddet til AFIS-tjenesten.

2.1 AFIS-TILSKUDD – EN PRINSIPIELL TILNÆRMING

Ut fra en *bedriftsøkonomisk* tilnærming (flyplasselskapets ståsted), er et statlig tilskudd alltid gunstig. Jo større andel tilskuddet utgjør av totale inntekter og desto vanskeligere det er å skaffe til veie disse inntektene fra andre kilder (primært eierne), jo viktigere vil tilskuddet være. I forhold til de tre aktuelle ikke-statlige lufthavnene er det imidlertid en problemstilling at Skien lufthavn ligger så vidt nær en annen ikke-statlig lufthavn, Torp, som ikke mottar driftstilskudd fra staten. Dette oppfattes nok som urettferdig av eierne av Torp lufthavn, spesielt siden lufthavnene har ruter til noen av de samme stedene.

Dersom vi legger en *samfunnsøkonomisk* tilnærming til grunn, er det viktig at nytten av AFIS-tilskuddet holdes opp mot kostnadene (som er lik tilskuddets størrelse pluss eventuelle administrative utgifter som påløper i Samferdselsdepartementet og Avinor).³ Ved å legge til grunn en rendyrket nytte-kostnadsvurdering (NKA), kan vi prinsipielt si at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av driften ved en lufthavn som mottar AFIS-tilskudd er

$$SO = KO - T(1+a)$$

² Aerodrome Flight Information Service.

³ Samferdselsdepartementet anslår at de årlig bruker ca. ett ukeverk til det rutinemessige arbeidet knyttet til forvaltningen av ordningen. Avinor anslår også at de bruker ca. ett ukeverk på administrasjon knyttet til ordningen. Samlet sett snakker vi da om en årlig administrativ tidsbruk på rundt 2 ukeverk (tilsvarende om lag 30 000 kr – 35 000 kr inkl. sosiale kostnader).

Hvis vi antar at AFIS-tilskuddet innebærer at lufthavnen går i bedriftsøkonomisk balanse, vil samfunnsøkonomisk overskudd (SO) være lik konsumentoverskuddet (KO) fratrukket AFIS-tilskuddet (T) og skattekostnaden (a). Skattekostnaden skal i følge Finansdepartementet settes til 20 % av de offentlige utgiftene (altså tilskuddet inkludert administrative kostnader). Hvis eksempelvis KO anslås til 8 mill. kr og AFIS-tilskuddet er 5 mill. kr blir samfunnsøkonomisk overskudd lik 2 mill. kr ($8 - 5 \times 1,2$).⁴ Det er imidlertid svært vanskelig å anslå størrelsen på konsumentoverskuddet. Dersom AFIS-tilskuddet fjernes, og erstattes med tilskudd fra andre offentlige kilder (eksempelvis vertskommunen) vil SO være uendret. Dersom tilskuddet faller bort og kostnadene ved AFIS-tjenesten må dekkes av brukerne (flyselskapene) gjennom økte lufthavnavgifter, vil endringen i SO være reduksjonen i konsument- og produsentoverskudd fratrukket skattekostnaden (aT).

Dersom AFIS-tilskuddet er av avgjørende betydning for at flyrutetilbudet ved en lufthavn kan opprettholdes, vil det i tillegg til en isolert NKA-tilnærming være viktig å vurdere eventuelle positive regionale og lokale virkninger av flyrutetilbudet som *ikke* fanges opp i konsumentoverskuddet. Dersom annen aktivitet ved lufthavnen er helt eller delvis avhengig av at AFIS-tjenesten ved lufthavnen opprettholdes, eksempelvis skoleflyging og ulik privat flyging (spesielt motorfly, seilfly og fallskjerm som er avhengig av infrastruktur), må også nytten av at slike aktiviteter bortfaller også tas inn i regnskapet. Det kan her nevnes at flygerutdanning og rekruttering til luftfart er et viktig element i luftsportens samfunnsnytte. Luftsportsmiljøet har egne flyskoler gjennom flyklubbene, og luftsportsmiljøet er en viktig rekrutteringskilde av piloter til luftfarten i Norge, jf. Rønnevik og Gjerdåker (2010). Flyplasser med ordinær rutetrafikk som har flest flybevegelser knyttet til allmennflyging er Sola, Notodden, Flesland, Torp og Geitryggen. En utfordring er tilgang på nødvendig luftrom. Blant annet er småfly-situasjonen på Østlandet etter at Fornebu ble nedlagt i 1998 uforutsigbar og den løsningen som foreligger i dag er i følge Rønnevik og Gjerdåker (2010) ikke tilfredsstillende for utøverne. I denne forbindelse kan alle de tre aktuelle ikke-statlige lufthavnene ha en viktig funksjon i og med at ruteflygningen ved lufthavnene er svært begrenset slik at luftromkapasiteten er god.

2.2 AFIS-TILSKUDD VED TUVEN, GEITRYGGEN OG SØRSTOKKEN

I 2008 var "AFIS-budsjettet" på ca. 13,6 mill. kr, som innebærer vel 4,5 mill. kr pr. flyplass. Det er regler for hva tilskuddet kan benyttes til. Ordningen går helt tilbake til 1987-1988 og anvendes likt for *alle* lufthavner som oppfyller vilkårene om rutedrift. Dette beløpet er satt til 15,4 mill. kr i 2012 eller ca. 5,1 mill. kr pr. flyplass.

AFIS-tilskuddet for år t+1 utbetales av Samferdselsdepartementet 4 ganger pr. år basert på budsjett utarbeidet høsten år t av de respektive lufthavner. Lufthavnene sender imidlertid ikke AFIS-budsjettet til Samferdselsdepartementet, men til Avinor som har en ren administrativ funksjon i forhold til ordningen. Når Avinor har mottatt budsjett fra lufthavnselskapene sender Avinor en betalingsanmodning til Samferdselsdepartementet som overfører penger til Avinor som er den instansen som foretar utbetaling til lufthavnene. Dette skjer 4

⁴ Vi ser her bort fra administrative kostnader.

ganger i år t+1. Våren år t+2 salderes utbetalingene basert på revisorgodkjent budsjett. Se kapittel 3.1 for en nærmere beskrivelse av regelverket.

2.2.1 Notodden flyplass, Tuven

Notodden flyplass ligger 3 km nordvest for Notodden sentrum like ved E (europaveg) 134



ved nordenden av Heddalsvatnet. Flyplassen ble anlagt i 1955. Beliggenheten i forhold til et større omland, der også de nærmeste nabolufthavnene Torp og Geiteryggen er inntegnet, er vist på kartskissen i figur 2-1.

Flyplassen har i 2011 en flyrute til Bergen som opereres av Bergen Air Transport (BAT). BAT har operert på flyplassen siden 2000, uten noen form for tilskudd. Det er en avgang

pr. dag 5 dager i uken bortsett fra fredag da det er 2 avganger. I tillegg er det charterflygninger, taxifygninger samt frakt- og luftsportsaktiviteter ved flyplassen. Notodden har flyplass har Norges nest største småflyverksted med all verksteddrift for den norske kommersielle sjøflyflåten. Luftfartsskolen etablerte avdeling på Notodden i første halvdel av 2007. Flyplassen har beredskap i forhold til bunkring, brann/redning og annen service for politi, søk og redningstjenesten, samt ambulansefly for øvre deler av Telemark og Buskerud. Luftsportsaktiviteten er representert ved Notodden og Kongsberg motorflyklubb, i tillegg har Sandefjord og Oslo seilflyklubber fast base ved Notodden flyplass og godkjente seilflyskoler med delegert myndighet fra Luftfartstilsynet gjennom NAK/NLF⁵. I perioder gjester også Nome, Drammen og Jeløy seilflyklubber flyplassen.

I 2010 var det 3 052 passasjerer som reiste til/fra Tuven. Fordelt på 509 flybevegelser innebærer dette at i gjennomsnitt 6 personer gikk av og på flyene ved hvert anløp. Det ble også foretatt 40 flybevegelser med charterfly der det gikk av eller på 82 passasjerer til sammen. Ellers ble det foretatt 15 bevegelser med ambulansefly samt en del annen ikke-kommersiell flyging.

Notodden flyplass har 5 personer som utfører AFIS-tjenesten. Antall årsverk er litt lavere enn 6. Åpningstiden ved flyplassen er fra kl. 07.00 til kl. 19.00. Disse opererer i en turnusordning. Ved behov kan flyplassen åpnes for nød etatene. Som allerede nevnt, serves politihelikopter, søk og redningstjenesten. Beliggenheten i forhold til fjellområdene, og i tillegg være på rett side av værskillene, er svært viktig.

⁵ Norsk aeroklubb (www.nak.no) og Norges luftsportsforbund (www.nlf.no).

I 2010 var tilskuddet knyttet til AFIS-tjenester ved Notodden flyplass 4,32 mill. kr. Dette utgjorde 28 % av de samlede driftsinntekter på 15,49 mill. kr. Trafikkinntektene var dette året knapt 550 000 kr. Notodden Lufthavn AS hadde i 2010 et driftsunderskudd etter finansposter på 35 000 kr. Dersom AFIS-tilskuddet skulle bli inndratt, vil flyplassen bli nedlagt i følge lufthavnsjefen. Dette vil gå sterkt ut over ikke bare flyrutetilbudet til/fra Bergen, men også den aktiviteten flygerskolen og pilotutdanningen har på stedet.

Når det gjelder kriterier for at en flyplass skal kunne motta AFIS-tilskudd, må det, i følge lufthavnsjefen, ligge i bunn at lufthavnen har rutegående trafikk. Det er imidlertid også viktig at flyplassens samlede funksjon vurderes.

For luftfartsmiljøet sin del er flyplassens funksjon i tilknytning til flygerutdanning viktig. For-delen med å drive treningsflyging på og ved en flyplass med god kapasitet, er at flytreningen kan drives langt mer effektivt enn ved en større lufthavn.

I løpet av det siste året er det investert 115 mill. kr. i det som heter Telemark Teknologipark, beliggende bare 1,5 km fra flyplassen. Der er offshore, subsea og engineering som er etablert her. Disse bedriftene seiler i medvind og flyplassen var viktig for etableringen. For å serve dette miljøet vil det, i følge lufthavnsjefen, være viktig at dagens rutetilbud tilpasses dette behovet allerede i 2012.



Figur 2-1: Kartskisse over beliggenheten til Notodden flyplass, Tuven, Skien lufthavn, Geitryggen og Sandefjord lufthavn, Torp.

2.2.2 Skien lufthavn, Geitryggen

Skien lufthavn ligger sørvest for Skien sentrum like ved fylkesvei 353. Kommersiell luftfart



har foregått siden 1952. Opprinnelig var flyplassen et interkommunalt samarbeid mellom Skien, Porsgrunn og Bamble, men er siden 2002 operert av Skien kommune som eiere gjennom selskapet Skien Lufthavn AS. Det er investert i størrelsesorden 80-90 mill. kr i terminalbygninger og annen infrastruktur ved flyplassen. Det finnes en restaurant,

leiebiltilgang og gratis parkeringsplasser i tilknytning til anlegget. Flyplassen sysselsetter om lag 20 årsverk.

Ruteflyging fra Skien lufthavn foregår i 2011 til Bergen og Stavanger. Danish Air transport (DAT) flyr en rundtur til/fra Stavanger 5 dager i uken. Til Bergen har DAT 3 avganger mandag-onsdag, 4 avganger torsdag, 3 avganger fredag og en avgang søndag. Widerøes flyr også til Bergen. De har 3-4 avganger mandag-onsdag, 4 avganger torsdag, 3-2 avganger fredag og 1 avgang søndag. I tillegg benyttes lufthavnen til privatflyging og luftsportsaktiviteter. To helikopterskoler benytter også lufthavnen. I tillegg brukes lufthavnen til trening på blant annet instrumentlandinger både av sivile og militære fly.

I 2010 reiste det 48 068 passasjerer over lufthavnen. Antall flybevegelser var 3 046. Det betyr at det i gjennomsnitt gikk 16 personer av flyene og 16 personer på flyene når de anløp lufthavnen. I tillegg ble det foretatt 106 charterflybevegelser og 36 bevegelser med ambulansefly pluss diverse annen flygning.

AFIS-tjenesten ved Skien lufthavn utføres av 4,4 årsverk (1 operativ leder/fullmektig i 100 % stilling, 3 fullmektiger i 100 % stilling og 1 fullmektig i 40 % stilling). Fullmektigene er ansatt i selskapet Skien Lufthavn AS som er ansvarlig for flyplassdriften. Disse går vanlig vakttjeneste innenfor lufthavnens åpningstid som på hverdager er mellom kl. 06.00 og kl. 20.30.

Lufthavnsjefen poengterer at AFIS-tilskuddet er helt avgjørende for at rutedriften ved flyplassen kan opprettholdes. I 2010 utgjorde AFIS-tilskuddet 5,1 mill. kr, hvorav personal-kostnadene utgjorde 3,5 mill. kr. AFIS-tilskuddet utgjorde i 2010 54 % av driftsinntektene på 9,32 mill. kr. Skien lufthavn AS hadde et driftsunderskudd etter finansposter på 3,6 mill. kr i 2010.

2.2.3 Stord lufthavn, Sørstokken

Stord lufthavn, Sørstokken ligger på vestsiden av Stord, nordvest for Sagvåg ved riksvei 545.



Flyplassens plassering i forhold til de nærmeste nabolufthavnene Flesland og Karmøy, er vist i kartskissen i figur 2-2. Flyplassen på Sørstokken ble bygd og ferdigstilt i 1985 etter at næringslivet, fylkeskommunen og kommunene i regionen hadde gått sammen om å finansiere 100 % av utbyggingskostnadene (ca. 25 mill. kr).

Rullebanelengden var 1 080 meter. Denne ble i 1998 forlenget til 1 460 meter. Nytt terminalbygg ble tatt i bruk i 2001 og høsten 2008 ble ny brannstasjon åpnet. Lufthavnselskapet utfører selv tårn-, brann- og redningstjeneste, plasstjeneste, security og innsjekk av passasjerer og bagasje. Selskapet har i 2011 17 ansatte. Stord lufthavn har ellers gratis parkering. Det går for tiden ingen flybuss til/fra lufthavnen.

Pr. november 2011 består flyrutetilbudet ved Stord lufthavn av en rute til/fra Oslo. Flyruten opereres av flyselskapet Danish Air Transport (DAT). Det er to rundturer mandag til onsdag og en rundtur torsdag, fredag og søndag.

I 2010 reiste 21 650 passasjerer mellom Stord og Oslo (OSL). I tillegg var det 907 charterpassasjerer som reiste til eller fra lufthavnen. Antall flybevegelser med rutefly var 1 000. Dette gir i gjennomsnitt nesten 22 avstigende og 22 påstigende passasjerer pr. flyanløp. I tillegg var det 37 charterflybevegelser ved lufthavnen. Det er også noen ambulanseoppdrag samt diverse annen flygning ved lufthavnen.

AFIS-tjenesten ved Stord lufthavn utføres av 3 heltidsansatte AFIS-betjenter. Betjentene er ansatt i selskapet Sunnhordland Lufthavn AS som er ansvarlig for flyplassdriften. Disse går vanlig vaktteneste innenfor lufthavnens åpningstid som på hverdager er mellom kl. 06.00 og kl. 19.30. Søndag er åpningstiden kl 14.00 til 19.30. Det er innført beredskapsordning for de ansatte i AFIS-tjenesten. Dette er gjort for å kunne ta i mot redningshelikopter og ambulansefly utenfor ordinær åpningstid.

Lufthavnsjef ved Stord lufthavn er klar på at eksistensen til lufthavnen hviler på AFIS-tilskuddet, som i 2010 var på 4,9 mill. kr. Dette utgjorde i 2010 20,2 % av driftsinntektene på 24,3 mill. kr. Sunnhordland lufthavn AS hadde et driftsunderskudd etter finansposter på 1,2 mill. kr i 2010. Dersom AFIS-tilskuddet skulle bli borte vil driftsgrunnlaget for flyplassen i følge lufthavnsjefen falle bort.

Når det gjelder kriterier for at en lufthavn skal være berettiget AFIS-tilskudd, mener lufthavnsjefen at en i tillegg til å kreve at lufthavnen har et regulært flyrutetilbud, også bør vektlegge lufthavnens beredskapsfunksjon (ambulansefly, redningshelikopter) samt flyplassens betydning i forhold til annen flyaktivitet som treningsflyging, flyklubbaktivitet m.m. selv om slik aktivitet stengt tatt ikke krever at flyplassen har AFIS-tjeneste.



Figur 2-2: Kartskisse over beliggenheten til Stord lufthavn, Sørstokken, Haugesund lufthavn, Karmøy og Bergen lufthavn, Flesland.

3. TILDELING AV AFIS-TILSKUDD

I dette kapitlet vil sentrale krav til tilskuddsmottaker diskuteres, og det vil bli drøftet hvilke kriterier som naturlig bør vektlegges når det skal avgjøres om en lufthavn er berettiget AFIS-tilskudd eller ikke. Til slutt beskrives en modell som kan benyttes når tilskuddets størrelse skal fastsettes og det gjøres noen betenkninger rundt forvaltningen av tilskuddsordningen.

3.1 GJELDENE PRAKSIS OG REGELVERK

Ordningen med tilskudd til flygeinformasjonstjenesten ved ikke-statlige flyplasser (AFIS-tilskudd) ble vedtatt av Stortinget ved behandling av St.prp. nr. 79 (1987-88). Stortinget vedtok ved behandlingen av St.meld. nr. 15 / Innst. S. nr. 128 (1994-95) at ordningen med AFIS-tilskudd skulle opprettholdes for de flyplasser som ikke ble overtatt av staten, under forutsetning om at det var rutetrafikk på flyplassen. Betingelsen om regelmessig trafikk som vilkår for å få utbetalt AFIS-tilskudd er fastsatt i St.meld. nr. 15 (1994-95). AFIS-ordningen omfatter private eller kommunalt drevne lufthavner med rutetrafikk. Stortinget bestemmer hvert år om det skal bevilges tilskudd til ordningen. I tildelingsbrev for 2003 slås det fast at det er Avinor som skal administrere ordningen på vegne av Samferdselsdepartementet.

For å være berettiget tilskudd skal lufthavnene ha konsesjon i henhold til § 7-5 i Luftfartsloven. Dessuten skal lufthavnen være godkjent av kontrollerende myndighet i henhold til § 7-11 om godkjenning av landingsplasser til allmenn bruk. Lufthavnen må også drives i samsvar med de til en hver tid gjeldende BSL (bestemmelser for sivil luftfart) og i henhold til de retningslinjer som måtte komme fra Luftfartstilsynet.

I følge Forskrift om etablering, organisering og drift av lufttrafikkteneste (BSLG 2-1, § 7)⁶ skal AFIS være etablert og betjent dersom flyplassen skal benyttes til lufttrafikk, av luftfartøy som utfører IFR-flyging (instrumentflyging) og vil benytte flyplassens godkjente prosedyre(r) for instrumentinnflyging eller av luftfartøy med høyest tillatt startvekt over 5 700 kg eller som er godkjent for 10 eller flere passasjer seter. Personell som skal utføre AFIS-tjenester må ha autorisasjon fra Luftfartstilsynet. Det er også Luftfartstilsynet som følger opp at tjenesten ved lufthavnene utføres i henhold til regelverket. Lufthavnene må få fornyet sin godkjenning annet hvert år.

AFIS-tilskuddet skal dekke samme type kostnader som AFIS-tjenesten medfører ved andre regionale lufthavner eid av Avinor. Kostnadene omfatter lønn inkl. sosiale kostnader til AFIS-fullmektigene, linjeleie, vedlikehold av instrumenter, renhold, kontorutgifter og lignende. Kostnadene til kontrollflyging av navigasjonshjelpemidlene på den enkelte lufthavn og kostnader til radiosikringstjenesten (tjeneste for drift og vedlikehold av navigasjons- og underveishjelpemidler) er ikke en del av AFIS-tjenesten og skal derfor holdes utenfor grunnlaget for statsstøtte. Tilskudd til AFIS-tjenesten utbetales til dekning av kostnader for den tid av året lufthavnene har regelmessig rutetrafikk, og kan dekke kostnader for inntil ett års drift.

⁶ <http://www.lovdata.no/cgi-wift/lldes?doc=/sf/sf/sf-20031111-1345.html>.

Lufthavnene må årlig søke om tilskudd til AFIS-tjenesten. Det må i denne søknaden fremlegges et godkjent driftsbudsjett for AFIS-tjenesten ved lufthavnen med frist for innsendelse 31. desember. Revisorgodkjent regnskap for et driftsår skal være mottatt av Avinor innen 31. mars etterfølgende år.⁷ Søknaden må også inneholde opplysninger om forventet regelmessig trafikk for hele eller deler av tilskuddsperioden.

Avinor vil etter hvert som innvilget tilskudd skal utbetales, oversende til Samferdselsdepartementet en anmodning om overføring av tilskuddsmidler til Avinor. Innvilget tilskudd blir utbetalt forskuddsvis med bakgrunn i innsendte budsjett. Utbetalingen vil være ¼ av årlig budsjettet beløp. Tilskuddsmidlene utbetales omkring den 20. i månedene januar, april, juli og oktober så snart Avinor har mottatt bekreftelse fra Samferdselsdepartementet på at tilskuddsmidler er overført. Utbetalingene er å betrakte som a-konto utbetalinger som blir avregnet. Lufthavnene må derfor hvert driftsår fremlegge et revisorgodkjent regnskap som bekrefter at de fremlagte kostnadene er blitt benyttet til det omsøkte formålet.

Endringer av planer og kostnadsrammer for AFIS-tjenesten må på forhånd godkjennes av Avinor. Slike endringer må meddeles til Avinor snarest, og innen den 1. i utbetalingsmåneden. Ingen har krav på økt tilskudd, og innvilget tilskudd kan trekkes tilbake som følge av endrede planer og kostnadsrammer. Dersom driften viser seg å kreve mindre kapital enn forutsatt, kan tilskuddet reduseres forholdsmessig. AFIS-tilskuddet kan kreves tilbakebetalt dersom det er gitt med grunnlag i mangelfull og/eller feilaktige opplysninger eller uteblivelse, eller hvis flyplassene ikke oppfyller gjeldende kriterier i løpet av tilskuddsperioden.

3.2 VALG AV KRITERIER OG MODELL FOR AFIS-TILSKUDDSORDNINGEN

Nedenfor vil vi skissere noen overordnede krav som bør stilles til AFIS-tilskuddsordningen samt diskutere ulike kriterier som bør vektlegges når det skal avgjøres hvem som er berettiget et slikt tilskudd. Til slutt diskuterer vi hvordan størrelsen på AFIS-tilskuddet kan bestemmes gjennom å benytte normtall.

3.2.1 Overordnede krav til ordningen

Med utgangspunkt i gjeldende praksis og regelverk, jf. avsnitt 3.1, samt rimelige krav til tilskuddsmottaker og forvaltningen av ordningen, vil det være naturlig at Samferdselsdepartementet legger til grunn noen overordnede krav knyttet til AFIS-tilskuddsordningen. Vi ser for oss krav på følgende fire områder:

- Sikkerhet.
- Kostnadseffektivitet.
- Likebehandling.
- Administrasjon.

Det må være et absolutt krav at den lufthavnen som skal kunne motta tilskudd må ha nødvendig operativ og sikkerhetsmessig godkjenning fra Luftfartstilsynet. Det må også stilles

⁷ Et eventuelt justert budsjett for inneværende driftsår skal være mottatt av Avinor innen 1. oktober.

et krav om at den lufthavnen som skal motta tilskudd til AFIS-tjenesten må drive denne på en mest mulig kostnadseffektiv måte (driftseffektivitet), jf. avsnitt 3.2.4. Videre må ordningen være ikke-diskriminerende slik at lufthavner som oppfyller kravene for å motta tilskudd, jf. avsnitt 3.2.2, også får dette. Lufthavnene må altså likebehandles. Til slutt må det legges opp til administrative rutiner som gjør at ordningen er lett å administrere og føre kontroll med (administrativ effektivitet).

De to første kravene er da knyttet til tilskuddsmottaker (lufthavnene) mens de to sistnevnte kravene gjelder tilskuddsgiver (det offentlige).

3.2.2 Hvilke kriterier kan legges til grunn?

Som nevnt i avsnitt 3.1 er det en del krav i Forskrift om etablering, organisering og drift av lufttrafikkjeneste som gjør at en lufthavn skal ha AFIS-tjeneste. Dette er regler som gjør at gitte "egenskaper" ved lufthavnen og trafikken der gjør at en slik tjeneste skal være etablert. Litt frakoblet fra dette har vi nedenfor satt opp en del kriterier som kan tenkes å legges til grunn, og kommentert disse i forhold til regelverket i BSLG 2-1.

1. *Lufthavnen må ha godkjenning for rutetrafikk av Luftfartstilsynet.* Dette er naturlig nok et kriterium som må være oppfylt dersom rutetrafikk skal kunne avvikles ved lufthavnen. Spørsmålet er da om det skal være en absolutt betingelse at lufthavnen har et helårig rutetilbud, eller det også kan gis tilskudd dersom det kun er rutetrafikk deler av året. I forhold til ansettelse av AFIS-personell er det en fordel at det er liten usikkerhet knyttet til tilskuddet, da dette vil gjøre det lettere å rekruttere personell siden jobbsikkerheten øker. Dersom en lufthavn som har mer eller mindre regulær rutetrafikk skulle miste denne trafikken og allikevel skal kunne motta AFIS-tilskudd, må dette begrunnes ut fra lufthavnens betydning i forhold til annen luftfartsrelatert aktivitet, jf. punkt 9.
2. *Lufthavnen må ha rutetrafikk av et bestemt omfang og regelmessighet.* Dersom en lufthavn ikke har daglig rutetrafikk må det tas stilling til hvor lavt nivå på rutetilbudet en skal akseptere for at en lufthavn skal være berettiget AFIS-tilskudd. Dersom lufthavnen eksempelvis kun har en ukentlig rute, skal lufthavnen da kunne motta AFIS-tilskudd?
3. *Lufthavnen må ha et minimum antall passasjerer.* Er det rimelig å stille krav om at lufthavnen må ha et visst antall passasjerer før tilskudd kan påregnes? I og med at AFIS-tjenesten er en informasjonstjeneste til flygerne, er det ikke rimelig å sette noen nedre grense for antall passasjerer. Dette vil gjøre at en lufthavn med regulære avganger med små fly vil kunne miste AFIS-tilskuddet, mens en lufthavn med langt færre avganger med større fly vil kunne opprettholde sitt tilskudd.
4. *Lufthavnen må ha et minimum antall flybevegelser.* Er det rimelig å stille krav om at lufthavnen må ha et visst antall flybevegelser før AFIS-tilskudd kan påregnes? Dette punktet henger nært sammen med punkt 2. I motsetning til å telle antall passasjerer, er det ikke urimelig at en lufthavn som har et helt marginalt flyrutetilbud ikke begunstiges med AFIS-tilskudd. Her må en da sette en nedre grense for antall flybevegelser. Det er ikke opplagt hvor denne grensen skal settes.

5. *Lufthavnen må kunne legge frem et driftsbudsjett i balanse.* Det kan være rimelig å forlange at en lufthavn som skal motta AFIS-tilskudd, må kunne dokumentere at lufthavnsdriften vil gå i balanse. Dersom det er usikkerhet knyttet til økonomien i lufthavnselskapet, og dermed om driften vil kunne gjennomføres som planlagt, vil tilsagn og AFIS-tilskudd kunne innebære at staten ikke får noe igjen for tilskuddet.
6. *Lufthavnen må dokumentere at tilskudd til å drive AFIS-tjenesten er kritisk for driften av flyplassen.* Det kan også være rimelig å forlange at flyplassseier må kunne dokumentere at driften av flyplassen ikke vil kunne opprettholdes uten AFIS-tilskudd. Dette kan synliggjøres enten gjennom at økning i lufthavnavgiftene for å dekke AFIS-kostnadene ikke lar seg gjøre (flyselskap vil ikke fly på lufthavnen) eller at private eller offentlige bidragsytere (eksempelvis vertskommunen eller den aktuelle fylkeskommune) ikke er villig til å finansiere kostnadene ved tjenesten. Dette er imidlertid problematisk, da eierne av en lufthavn naturlig nok er lite villige til å finansiere en tjeneste hvis de ser muligheter til at staten kan betale.
7. *Lufthavnen må kunne dokumentere regional betydning av flyrutene til/fra lufthavnen.* Det kan også diskuteres om en skal forlange at en lufthavn som skal motta AFIS-tilskudd må kunne dokumentere at flyrutetilbudet ved lufthavnen har en positiv betydning for utviklingen i den regionen lufthavnen ligger. Dette er naturlig nok noe som er vanskelig å dokumentere. En indikasjon kan være antall passasjerer som reiser over lufthavnen sett i forhold til antall innbyggere i lufthavnens naturlige influensområde. Jo høyere forholdstall desto større betydning alt annet likt.
8. *Lufthavnen må ikke ligge for nært en annen lufthavn som ikke mottar AFIS-tilskudd.* Det kan også være relevant å diskutere hvorvidt en lufthavn skal kunne motta tilskudd til AFIS dersom den ligger i nærheten av en lufthavn som ikke mottar slikt tilskudd. AFIS-tilskuddet vil i dette tilfellet kunne bli betraktet som konkurransevridende. Dette er spesielt relevant i forhold til Skien lufthavn og Torp lufthavn, der avstanden mellom lufthavnene er om lag 60 km, og der lufthavnene har flyruter til sammenfallende destinasjoner.
9. *Lufthavnen må kunne dokumentere at annen aktivitet enn ruteflyging er viktig for regionen eller nasjonen dersom AFIS-tilskudd skal mottas uten at flyplassen har regulær rutetrafikk.* I utgangspunktet kreves det ikke at en lufthavn har AFIS-tjeneste dersom lufthavnen ikke har rutetrafikk. En slik tjeneste innebærer dog et økt "servicenivå" overfor annen trafikk, og øker også sikkerheten for slik trafikk.

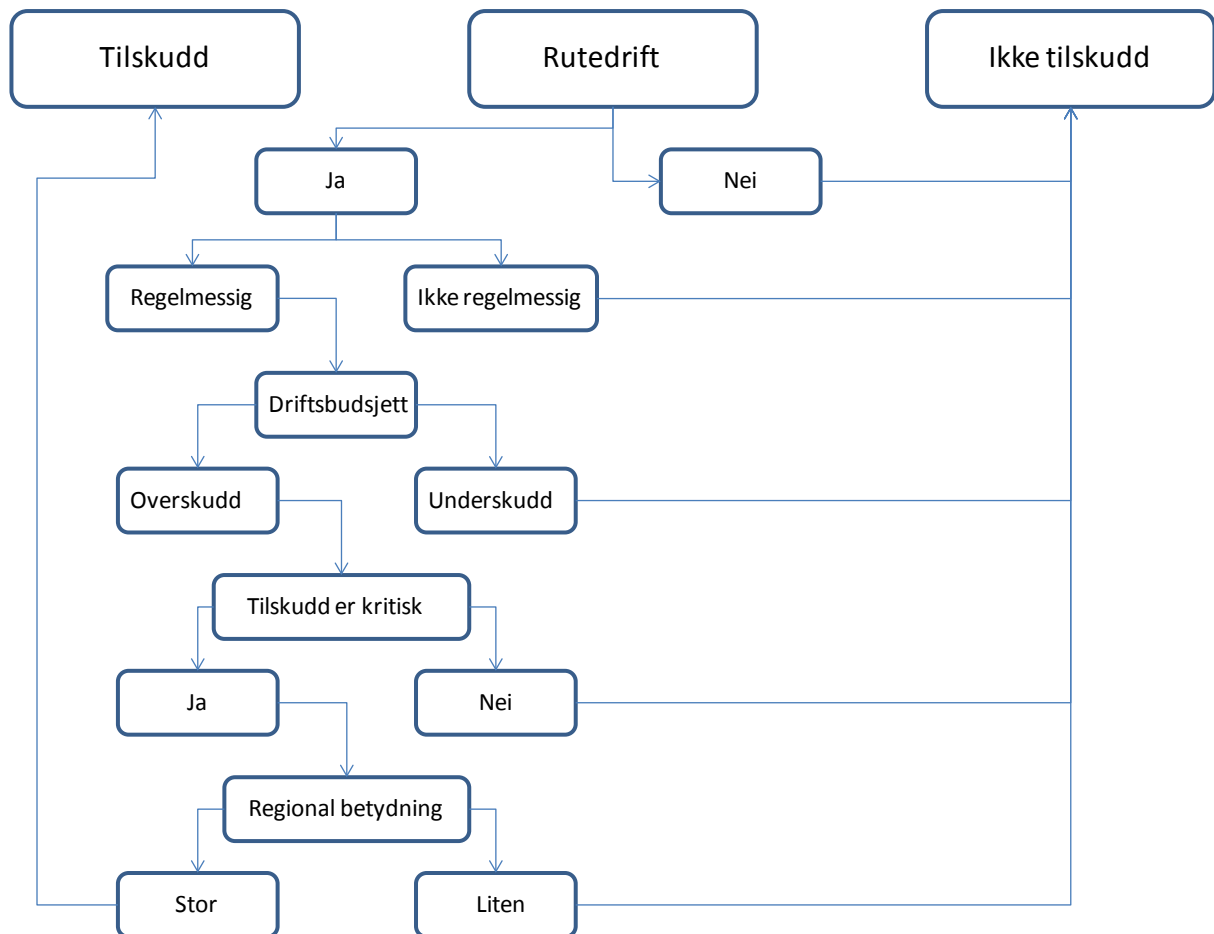
En betingelse for å kunne ha ordinær rutetrafikk ved en lufthavn er at lufthavnen er godkjent for dette, jf. punkt 1, noe som samtidig utløser et *krav* om AFIS-tjeneste. Spørsmålet er da om dette automatisk skal utløse et tilskudd.

Slik vi ser det vil punktene 2, 4, 5, 6 og 7 være relevante kriterier å hensynta i vurderingen av om en lufthavn skal kunne motta tilskudd til driften av AFIS-tjeneste. Dette innebærer at et lufthavnselskap som skal kunne motta AFIS-tilskudd for et gitt år må kunne dokumentere:

- A. At det vil bli etablert regelmessig rutetrafikk til/fra lufthavnen i det aktuelle drifts-året.
- B. Hvor mange ukentlige ruteflybevegelser som vil finne sted.
- C. Et driftsbudsjett i balanse.
- D. At en ikke klarer å skaffe inntekter til driften av AFIS-tjenesten fra lufthavnens eiere eller andre.
- E. At flyrutene nevnt under punkt A har en positiv regional betydning for befolkning og næringsliv i lufthavnens primære influensområde.

3.2.3 Modell for å bestemme om en lufthavn er berettiget tilskudd

Proessen for å bestemme om en lufthavn er berettiget AFIS-tilskudd eller ikke kan, med utgangspunkt i diskusjonen i avsnitt 3.2.2, illustreres i beslutningsmodellen i figur 3-1.



Figur 3-1. Beslutningsmodell for bestemmelse av om en lufthavn skal få AFIS-tilskudd eller ikke.

Utgangspunktet er at kravet om rutedrift ligger i bunn. Lufthavner som ikke har rutedrift skal heller ikke komme i betraktning når det gjelder AFIS-tilskudd, såfremt en ikke kan dokumen-

tere at andre aktiviteter ved lufthavnen er av nasjonal interesse å opprettholde, og at dette krever et tilskudd.

Lufthavner som har rutetrafikk bør ikke være berettiget AFIS-tilskudd dersom rutetrafikken er av mer "tilfeldig" karakter. Vi mener også det er rimelig å kunne kreve at et lufthavnselskap som søker om AFIS-tilskudd må kunne legge frem et troverdig driftsregnskap, der AFIS-tilskuddet og andre inntekter, gjør at driften går i balanse (eller gir et overskudd). Et vanskeligere punkt er at det stilles krav om at AFIS-tilskuddet må være avgjørende for at lufthavnselskapet skal kunne drive flyplassen videre. Dette innebærer at lufthavnselskap som har betydelige trafikk- og kommersielle inntekter ikke skal være støtteberettiget, selv om de oppfyller kravene ovenfor. I dag er det Torp lufthavn og Rygge lufthavn som havner i denne "kategorien". Til slutt mener vi at selv om lufthavnselskapet oppfyller kravene ovenfor bør det ikke automatisk motta tilskudd til AFIS-tjenesten dersom rutedriften ikke kan sies å ha en rimelig positiv lokal/regional betydning. Dette er naturligvis vanskelig å måle, men det er dog mulig å si noe om dette både ved bruk av sekundær- og primærdata (spørreundersøkelser), jf. Mathisen, Solvoll og Kjærland (2008), som gjør denne typen vurderinger i forhold til lufthavnene i Notodden, Skien og Stord.

3.2.4 Hvordan bestemme størrelsen på tilskuddet?

Når en lufthavn oppfyller kriteriene for å motta AFIS-tilskudd, må størrelsen på tilskuddet bestemmes. I dag skjer dette i praksis etter et budsjett for år t+1 utarbeidet høsten år t basert på forventede kostnader ved ordningen. Våren år t+2 salderes så det utbetalte tilskuddet for år t+1 med utgangspunkt i revisorgodkjent regnskap.

I praksis er dermed tilskuddet basert på en salderingskontrakt, der tilskuddsmottaker ikke har noen incitamenter til å drive tjenesten mest mulig effektivt i og med at en eventuell urasjonell og dyr drift betales av tilskuddsgiver (Samferdselsdepartementet) så fremt det dreier seg om kostnadsposter som er tilskuddsberettiget. I dag er salderingskontrakter svært uvanlige innenfor samferdselssektoren. Det benyttes i all hovedsak rammetilskuddskontrakter enten fremforhandlet gjennom bruk av normtall eller etter en forutgående anbuds-konkurranse. I forhold til den aktuelle problemstillingen vil bruk av normtall som utgangspunkt for en rammetilskuddskontrakt være en aktuell tilnærming. Nedenfor har vi således sett på kostnadene til AFIS-tjenesten ved Avinor sine lokale lufthavner.

Utgifter til AFIS-tjenesten ved de regionale lufthavnene til Avinor

I forbindelse med en analyse av kostnadsstrukturen ved Avinor sine lufthavner, jf. Jørgensen, Mathisen og Solvoll (2011), fikk vi Avinor til å beregne TNC-kostnadene⁸ knyttet til sine lufthavner. For 24 av de lokale lufthavnene⁹ er dette kostnader knyttet til AFIS-tjenester. I 2009 var gjennomsnittlige AFIS-kostnader 7,26 mill. kroner pr. lufthavn (7,03 mill. kr i drifts-

⁸ Traffic Navigation Charge.

⁹ Dette gjelder følgende lufthavner: Hasvik, Sørkjosen, Berlevåg, Honningsvåg, Vardø, Narvik, Båtsfjord, Mehamn, Rørvik, Sandane, Namsos, Ørsta-Volda, Førde, Svolvær, Leknes, Stokmarknes, Mosjøen, Sogndal, Florø, Sandnessjøen, Mo i Rana, Vadsø, Brønnøysund og Hammerfest. Lufthavnene er sortert i stigende rekkefølge etter antall flybevegelser i 2009.

kostnader og 0,23 mill. kr i avskrivninger). Hammerfest hadde de høyeste kostnadene med 11,83 mill. kr (10,62 mill. kr i driftskostnader og 1,2 mill. kr i avskrivninger) mens Berlevåg og Vardø hadde lavest kostnader med 5 mill. kr hver. Se tabell 3-1.

Tabell 3-1. Kostnader knyttet til utførelsen av AFIS-tjenester samt antall flybevegelser og AFIS-kostnader pr. flybevegelse ved 24 av Avinors lokale lufthavner. Tall fra 2009. (Kilde: Avinor).

	Driftskostnader (mill. kr)	Avskrivninger (mill. kr)	Totale kost- nader(mill. kr)	Flybeveg- elser	Totale kostnader pr. flybevegelse (kr)
Hammerfest	10,62	1,20	11,83	7 515	1 574
Brønnøysund	10,06	0,76	10,82	6 035	1 794
Mo i Rana	8,64	0,23	8,88	5 862	1 515
Florø	8,59	0,11	8,69	5 452	1 595
Sogndal	8,30	0,25	8,55	5 397	1 585
Sandnessjøen	8,37	0,09	8,45	5 761	1 467
Førde	8,09	0,29	8,39	3 935	2 131
Mosjøen	8,01	0,18	8,19	5 210	1 572
Stokmarknes	7,75	0,08	7,83	5 198	1 507
Sandane	7,40	0,32	7,72	2 436	3 168
Vadsø	6,73	0,54	7,27	6 018	1 209
Svolvær	6,79	0,10	6,89	4 059	1 698
Ørsta-Volda	6,68	0,20	6,88	3 783	1 818
Leknes	6,65	0,05	6,70	4 542	1 476
Namsos	6,49	0,10	6,59	2 742	2 403
Narvik	6,17	0,06	6,22	2 230	2 790
Mehamn	6,15	0,07	6,22	1 779	3 496
Honningsvåg	5,79	0,09	5,88	2 064	2 848
Båtsfjord	5,65	0,07	5,72	2 309	2 479
Hasvik	5,24	0,36	5,60	1 084	5 163
Rørvik	5,40	0,14	5,55	2 321	2 390
Sørkjosen	5,19	0,09	5,27	1 744	3 024
Vardø	4,98	0,11	5,09	2 192	2 323
Berlevåg	4,94	0,08	5,02	1 779	2 824
Gjennomsnitt	7,03	0,23	7,26	3 438	2 112

Utgifter til AFIS-tjenesten ved de ikke-statlige lufthavnene

Hvis vi tar utgangspunkt i utgiftene til AFIS-tjenesten (som da er lik AFIS-tilskuddet) ved våre tre lufthavner og antall rute- og charterflybevegelser ved de samme lufthavnene, kan vi sette opp tabell 3-2.

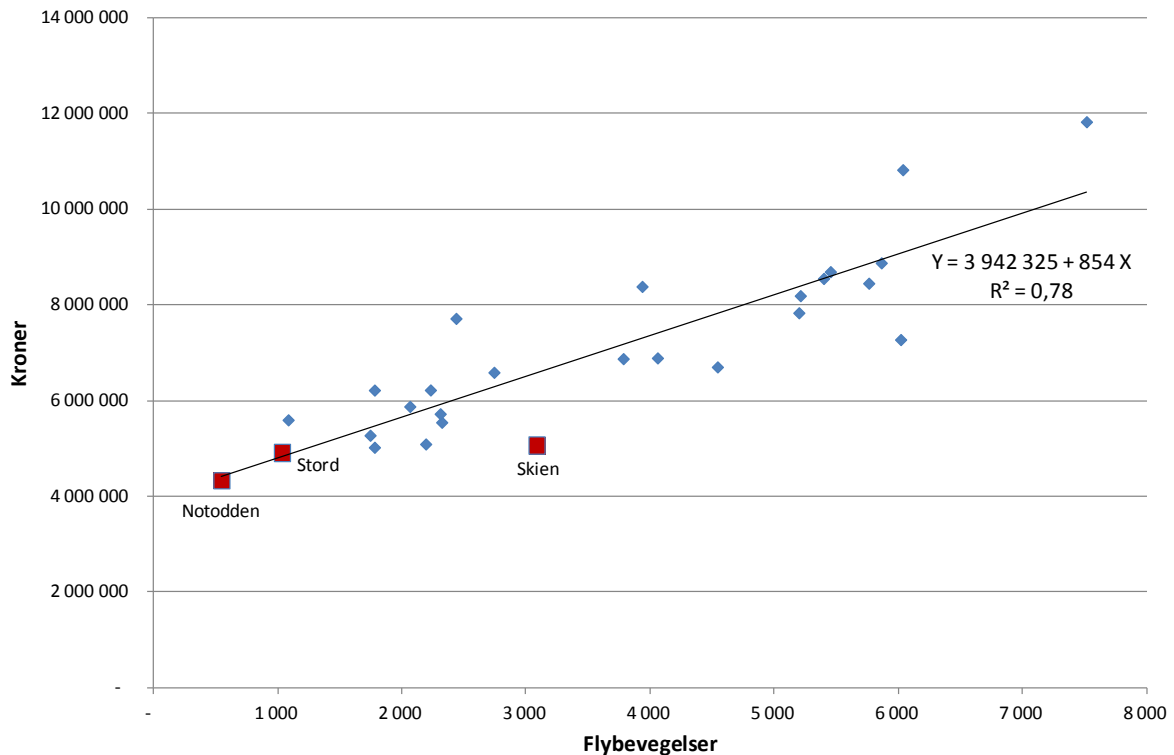
Tabell 3-2. Tilskudd til utførelsen av AFIS-tjenester samt antall flybevegelser og AFIS-tilskudd pr. flybevegelse ved lufthavnene i Notodden, Skien og Stord. Tall fra 2010.

Lufthavn	AFIS-tilskudd (mill. kr)	Antall flybevegelser	Tilskudd pr. flybevegelse (kr)
Notodden	4,32	549	7 868
Skien	5,06	3 092	1 636
Stord	4,90	1 037	4 725
Gjennomsnitt	4,76	1 559	3 053

Ut fra tabell 3-2 ser vi at AFIS-tilskuddet (AFIS-kostnadene) er lavest ved Notodden flyplass med 4,32 mill. kr og høyest ved Skien lufthavn med 5,06 mill. kr.

Sammenheng mellom AFIS-kostnader og aktiviteten ved lufthavnen

Der er en relativt klar sammenheng mellom totale AFIS-kostnader og antall flybevegelser ved en lufthavn. Dette er illustrert i figur 3-2.

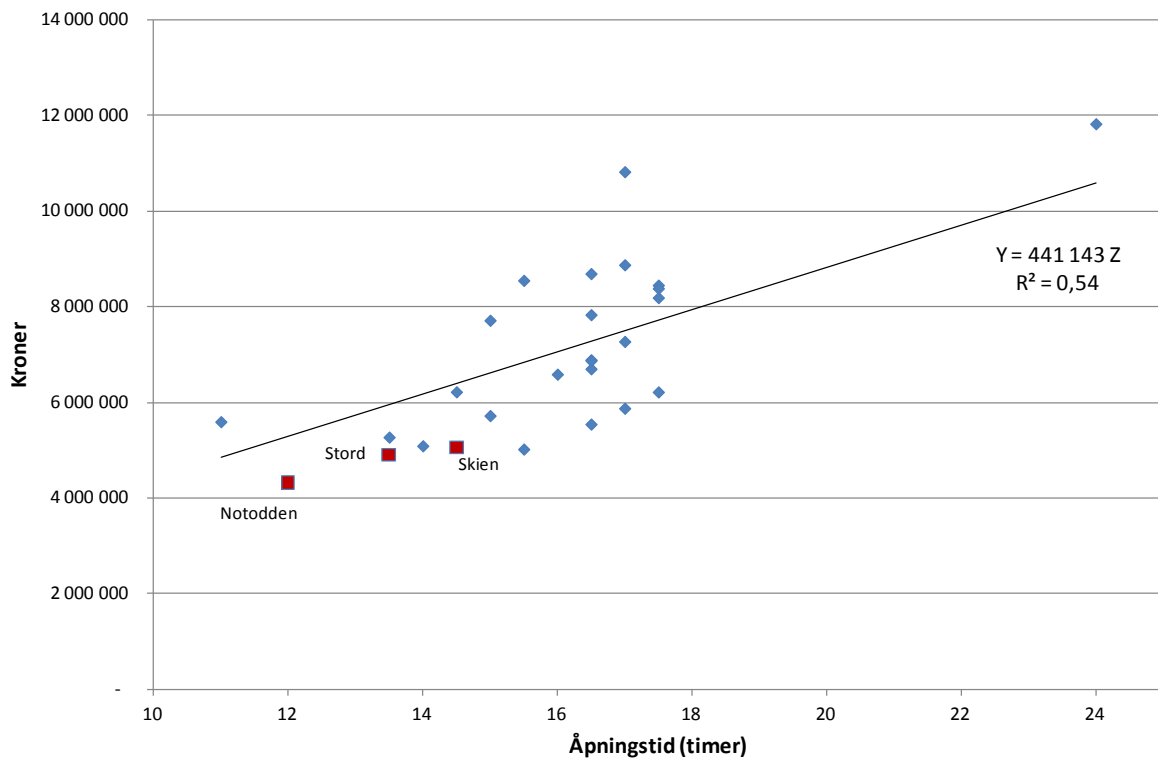


Figur 3-2. AFIS-kostnader og flybevegelse ved 24 av Avinors lokale lufthavner og lufthavnene i Notodden, Skien og Stord. Tall i 2009 kr for Avinor-lufthavnene og 2010 kr for de ikke-statlige lufthavnene.

Som vi ser skiller ikke de tre ikke-statlige lufthavnene seg ut kostnadmessig fra lufthavnene til Avinor. Med tanke på at det har vært en viss lønns- og kostnadsvekst fra 2009 til 2010 ligger kostnadene ved de ikke-statlige lufthavnene, spesielt Skien, i det nedre sjikt.

En funksjon som gir en god beskrivelse av sammenhengen mellom AFIS-kostnader og antall flybevegelser er $Y = 3\,942\,325 + 854 X$, der Y er totale AFIS-kostnader og X er antall flybevegelser. Denne funksjonen forklarer 78 % av variasjonen i AFIS-kostnader mellom lufthavnene. Tolkningen av denne sammenhengen er at de faste AFIS-kostnadene (uavhengig av antall flybevegelser) er ca. 4 mill. kr mens AFIS-kostnadene øker med 854 kr pr. ekstra flybevegelse.

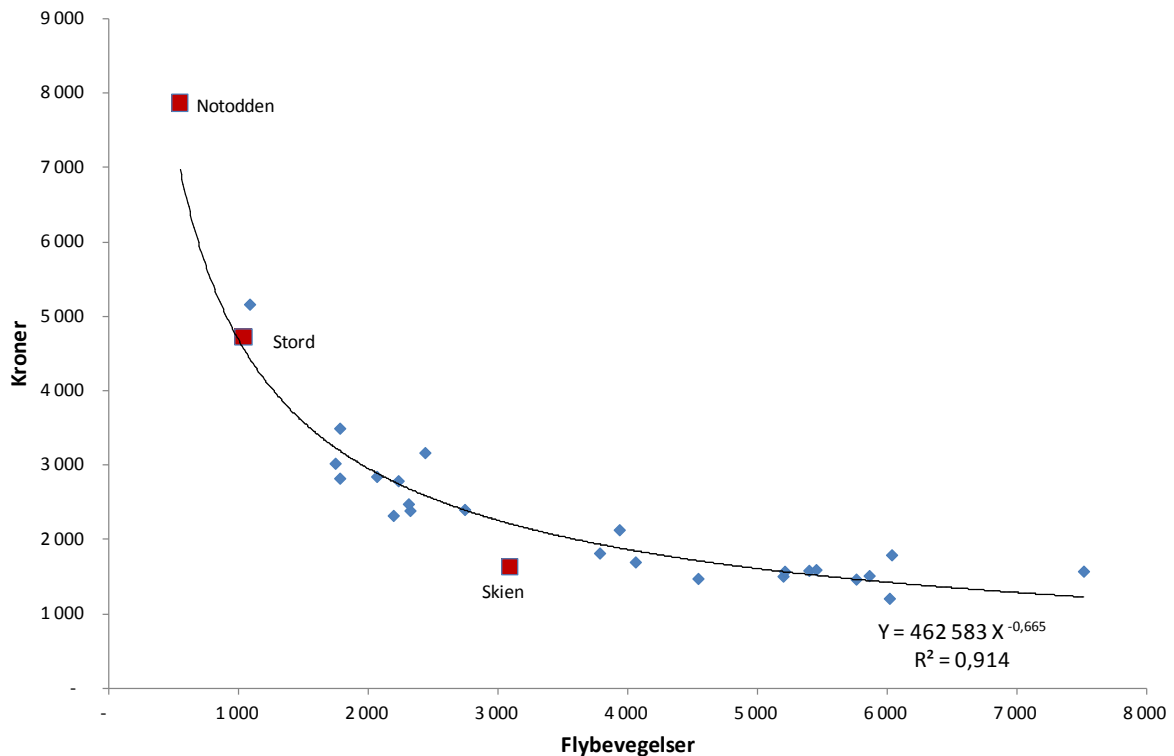
AFIS-kostnadene varierer også i forhold til lufthavnes åpningstid (hverdager). Dette har vi illustrert i figur 3-3.



Figur 3-3. AFIS-kostnader og åpningstid (på hverdager) ved 24 av Avinors lokale lufthavner og lufthavnene i Notodden, Skien og Stord. Tall i 2009 kr for Avinor-lufthavnene og 2010 kr for de ikke-statlige lufthavnene.

Som det fremgår av figur 3-3 er det en viss sammenheng mellom AFIS-kostnadene og lufthavnens åpningstid (hverdager). En funksjon som gir en brukbar beskrivelse av sammenhengen mellom AFIS-kostnader og åpningstiden er $Y = 441\,143\,Z$, der Y er totale AFIS-kostnader og Z er åpningstiden hverdager i antall timer ($Z > 10$). Denne funksjonen forklarer 54 % av variasjonen i AFIS-kostnader mellom lufthavnene. Tolkningen av denne sammenhengen er at AFIS-kostnadene øker med vel 441 000 kr når åpningstiden øker med en time. Sammenhengen gjelder stengt tatt kun for åpningstider over 10 timer. Det innebærer at en lufthavn med en åpningstid på 10 timer har AFIS-kostnader på ca. 4,4 mill. kr

Mange av kostnadene ved at lufthavnen har en AFIS-tjeneste er faste (lønn til AFIS-betjenter) noe som innebærer at enhetskostnadene (AFIS-kostnader pr. flybevegelse) faller med antall flybevegelser. Dette er vist i figur 3-4.



Figur 3-4. AFIS-kostnader pr. flybevegelse ved lufthavnene i Notodden, Skien og Stord sammenholdt med tilsvarende kostnader for 24 av Avinor sine lokale lufthavner. Tall i 2009 kr for Avinor-lufthavnene og 2010 kr for de ikke-statlige lufthavnene.

Som det fremgår av figur 3-4 er sammenhengen mellom antall flybevegelser og AFIS-kostnader pr. flybevegelse rimelig klar. Flyplasser med liten trafikk (få flybevegelser) har høye kostnader pr. flybevegelse, mens flyplasser med stor trafikk (mange flybevegelser) har betydelig lavere kostnader pr. flybevegelse. En funksjon som gir en god beskrivelse av denne sammenhengen er $Y = 462\,583 X^{-0,665}$, der Y er AFIS-kostnader pr. flybevegelse og X er antall flybevegelser. Dette innebærer at det er en konveks avtakende sammenheng mellom Y og X.

3.2.5 Normtallsmodell som grunnlag for beregning av AFIS-kostnader

I følge Avinor jobbes det systematisk med å effektivisere lufthavndriften (inkl. AFIS-tjenesten) ved de lokale lufthavnene, og således kan AFIS-kostnadene ved Avinor sine lokale lufthavner benyttes til å utarbeide normtall for disse kostnadene. Som en første tilnærming kan det være naturlig å utarbeide en kostnadsmatrise der totale AFIS-kostnader avhenger av antall rute- og charterflybevegelser ved lufthavnen samt lufthavnens åpningstid.¹⁰ En kostnadsmatrise kunne da utformes som antydnet i figur 3-5.

I figur 3-5 tenker vi oss at vi deler lufthavnene inn i 9 kategorier, der forventede AFIS-kostnader øker med antall flybevegelser og lufthavnens åpningstid. Således vil kostnadene

¹⁰ For å kunne utarbeide en tjenelig normtallsmatrise må en gå nærmere inn i lufthavnregnskapene til Avinor, og analysere hvordan AFIS-kostnadene også avhenger av andre sentrale karakteristika ved lufthavnene og den ruteproduksjonen som finner sted der enn kun åpningstid og flybevegelser.

for lufthavnskategori I være lavest og kostnadene for lufthavnskategori IX være høyest. I forhold til våre lufthavner kunne en tenke seg at Notodden havnet i kategori I, Stord i kategori IV og Skien i kategori V.

Flybevegelser	Mange	III	VI	IX
	Middels	II	V	VIII
	Få	I	IV	VII
		Kort	Medium	Lang
		Åpningstid		

Figur 3-5. Skisse til en mulig kostnadsmatrise for å utarbeide normtall for AFIS-kostnader ved ulike kategorier lufthavner.

Dersom en skulle legge til grunn en ny modell for å bestemme størrelsen på AFIS-tilskuddet, vil det være fornuftig å gå over til et rammetilskudd basert på normtall fra sammenlignbare lufthavner i Avinor-systemet. Dette innebærer at en deler lufthavnene inn i lufthavnskategorier som antydnet i figur 3-5, og tildeler et rammetilskudd basert på normen for den aktuelle kategorien. Dette gir en administrativ forenkling (administrativ effektivitet), en ikke-diskriminerende praksis (likebehandling av søkerne) og kostnadseffektivitet (driftseffektivitet) gjennom at lufthavneier har direkte interesse i å utforme en kostnadseffektiv AFIS-tjeneste. Ved en slik modell overføres økonomisk risiko fra Samferdselsdepartementet til det enkelte lufthavnselskap.

3.3 FORVALTNING AV ORDNINGEN

Forvaltningen av AFIS-tilskuddsordningen er, som redegjort for i avsnitt 3.1, delt mellom Samferdselsdepartementet og Avinor. Avinor har kun en rent administrativ funksjon i forhold til AFIS-tilskuddsordningen. Lufthavnselskapet som søker om tilskudd må sende et godkjent driftsbudsjett for AFIS-tjenesten ved lufthavnen til Avinor. Som tidligere nevnt danner budsjettet grunnlag for utbetalingen av tilskudd. Avinor utbetaler dette tilskuddet til lufthavnselskapet etter først å ha oversendt en anmodning til Samferdselsdepartementet om overføring av tilskuddsmidler til Avinor og mottatt bekreftelse fra Samferdselsdepartementet på at tilskuddsmidler er overført. Utbetalingene er a-konto utbetalinger som avregnes hvert driftsår gjennom at lufthavnselskapene oversender et revisorgodkjent regnskap som bekrefter at de fremlagte kostnadene er blitt benyttet til det aktuelle formålet.

Avinor, ved controller Greta Sherly Lange, er klar på at de er et unødvendig mellomledd mellom Samferdselsdepartementet og tilskuddsmottaker. Regelverket er klart på hvilke kostnader som kan dekkes og således kan Samferdselsdepartementet selv kontrollere driftsbudsjett og regnskap fra lufthavnselskapene. I dag regner Avinor med at de bruker bort i mot ett ukeverk på å være mellomledd mellom tilskuddsgiver (Samferdselsdepartementet) og tilskuddsmottaker (lufthavnselskapene). Siden Avinor er et aksjeselskap med krav om avkastning på driften, er det ikke naturlig at de driver med aktiviteter som de ikke får betalt for. Dette var annerledes da selskapet var en ren forvaltningsbedrift. Det er også et moment at AFIS-betjentene ved de 3 aktuelle lufthavnene er ansatt i de respektive lufthavnselskapene, og Avinor har kun kontakt med dem i forbindelse med obligatoriske kurs som de må gjennomføre, og som da lufthavnselskapene kjøper av Avinor.

På bakgrunn av det ovenstående, ser vi ingen grunn til at Avinor skal fungere som et mellomledd mellom Samferdselsdepartementet og lufthavnselskapene. Dette innebærer at dagens regelverk bør endres slik at Samferdselsdepartementet får det hele og fulle ansvar for administrasjon av AFIS-ordningen. Dette blir også en naturlig konsekvens av å gå over fra en salderingsordning til en rammetilskuddsordning.

4. OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Stortinget har vedtatt at ordningen med AFIS-tilskudd skal opprettholdes for de flyplasser som i 1997/1998 ikke ble overtatt av staten, under forutsetning om at det er regelmessig rutetrafikk på flyplassen. Det er også bestemt at Avinor skal administrere ordningen på vegne av Samferdselsdepartementet. Det er de tre ikke-statlige lufthavnene i Notodden, Skien og Stord som mottar tilskudd.

Et rimelig krav til tilskuddsmottaker er at AFIS-tjenesten drives på en mest mulig kostnads-effektiv måte (driftseffektivitet). Samtidig er det rimelig å kreve at tilskuddsyter legger opp til administrative rutiner som gjør at ordningen er lett å administrere og føre kontroll med (administrativ effektivitet) og har kriterier knyttet til behandlingen av søknader om AFIS-tilskudd som gjør at ordningen virker ikke-diskriminerende (likebehandling av lufthavner).

Vi mener at sentrale kriterier for å kunne forsvare å yte AFIS-tilskudd til en lufthavn er at lufthavnselskapet som søker om tilskudd må kunne dokumentere at det vil bli etablert regelmessig rutetrafikk til/fra lufthavnen, redegjøre for hvor mange ukentlige ruteflybevegelser som vil finne sted, presentere et driftsbudsjett i balanse, synliggjøre at en ikke klarer å skaffe inntekter til driften av AFIS-tjenesten fra lufthavnens eiere eller andre samt dokumentere at flyrutene har positiv regional betydning for befolkning og næringsliv i lufthavnens primære influensområde. Dersom noen av disse kriteriene ikke oppfylles skal ikke lufthavnen kunne motta tilskudd dersom ikke andre betydelige samfunnshensyn tilsier at et tilskudd allikevel bør gis.

I dag mottar de tre aktuelle lufthavnene et AFIS-tilskudd som i tildeles ved bruk av en salderingskontrakt der tilskuddsmottaker ikke har incitamenter til å drive tjenesten mest mulig effektivt siden en eventuell urasjonell og dyr drift betales av tilskuddsgiver (Samferdselsdepartementet). En salderingskontrakt er lite hensiktsmessig siden det i dette tilfellet finnes gode erfaringstall fra tilsvarende tjenester utført ved de lokale lufthavnene til Avinor, som da kan benyttes som mal når størrelsen på tilskuddet skal fastsettes. Det er derfor rimelig at AFIS-tilskuddet i fremtiden baseres på en rammetilskuddskontrakt med utgangspunkt i normtall fra sammenlignbare lufthavner i Avinor-systemet. Dette medfører en administrativ forenkling, en ikke-diskriminerende behandling av søkerne og gir incitamenter til kostnads-effektiv drift av AFIS-tjenesten.

Vi ser ingen grunn til at forvaltningen av AFIS-tilskuddsordningen skal være delt mellom Samferdselsdepartementet og Avinor. Det går klart frem av forskriften hvilke kostnader som er tilskuddsberettiget og tilskuddsmidlene kan derfor forvaltes av Samferdselsdepartementet alene. Avinor skal da kun stille driftsregnskap for AFIS-tjenesten ved sine lokale lufthavner til rådighet, slik at Samferdselsdepartementet kan utarbeide normtall som grunnlag for beregningen av størrelsen på AFIS-tilskuddet.

Det er viktig at det lages mest mulig klare kriterier som må være oppfylt for at et lufthavnselskap skal kunne motta et statlig tilskudd til AFIS-tjenesten. Dette gjør det lettere å begrunne hvorfor noen av dagens ikke-statlige lufthavner ikke er berettiget tilskudd til sin AFIS-tjeneste, samt gjøre det enklere å behandle eventuelle søknader fra andre lufthavnselskap i fremtiden.

REFERANSER

Jørgensen, F, Mathisen, TA og Solvoll, G (2011). Lufthavnavgifter i Norge. Takstsystemets struktur og betydning for tilbud og etterspørsel. SIB-rapport nr. 2-2011. Handelshøgskolen i Bodø.

Mathisen, TA, Solvoll, G og Kjærland, F (2008). Lufthavnene i Notodden, Skien og Stord – markedsmessige og økonomiske analyser. SIB-rapport nr. 5/2008. Handelshøgskolen i Bodø.

Rønnevik, J og Gjerdåker, A (2010). Luftsportsmiljøet i Norge: Omfang, utfordringer og samfunnsnytte. TØI-rapport 111/2010. Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Samferdselsdepartementet. Prop. 1 S (2011–2012). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak).

St.meld. nr. 15 (1994-95)/ Innst. S. nr. 128 (1994-95). Om statens engasjement i regional luftfart. Samferdselsdepartementet.

St.meld. nr. 16 (2008-2009). Nasjonal transportplan 2010-2019. Samferdselsdepartementet.

St.prp. nr. 79 (1987-88). Vedrørende sivil luftfart. Samferdselsdepartementet.



UNIVERSITETET I
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi, SIB AS

Handelshøgskolen i Bodø (HHB) ble etablert i 1985 under navnet Siviløkonomutdanningen i Bodø. HHB tilbyr en rekke utdanninger på bachelor, master og PhD nivå, og forskning innenfor flere områder. Ved HHB, som fra 1. januar 2011 er en del av Universitetet i Nordland, er det totalt ca. 1200 studenter og om lag 80 vitenskapelig ansatte.

Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi AS ble etablert i 2004, og utfører utrednings- og forskningsoppdrag innenfor HHBs fagområder. Senteret er samlokalisert med HHB.

Bodø Graduate School of Business was established in 1985. Located in Bodø, Northern Norway, we offer various business courses, research, post-graduate training and business development. Today, HHB has approximately 80 academic positions and roughly 1,200 students distributed across bachelor-, master- and PhD programs. From 2011 HHB is one of four faculties at the University of Nordland.

Centre for Innovation and Economics was established in 2004, and carries out research projects within the same research areas as Bodø Graduate School of Business. The centre is located together with Bodø Graduate School of Business.