



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Avinor AS
Postboks 150
2061 GARDERMOEN

Deres ref

Vår ref
11/1441

Dato
07.05.2013

Fornyett konsesjon for Bergen lufthavn, Flesland

Vi viser til søknad av 11. januar 2012 fra Avinor AS om endret/fornyett konsesjon for å anlegge, drive og inneha Bergen lufthavn, Flesland.

Den gjeldende konsesjonen for Bergen lufthavn, Flesland, ble gitt ved Luftfartstilsynets vedtak av 26. april 2006 og gjelder fra 1. mai 2006 til 1. mai 2016.

Avinor AS har iverksatt "Terminal 3-prosjektet" for å kunne møte forventet fremtidig vekst i flytrafikken og kapasitetsutfordringer ved Flesland. Dagens terminal er bygget for å håndtere 3,4 millioner passasjerer årlig. Lufthavnen hadde imidlertid 5,6 millioner passasjerer i 2012, og det er forventet fortsatt vekst i trafikken fremover. "Terminal 3-prosjektet" innebærer en ny terminal og nye flyoppstillingsplasser, som vil utvide kapasiteten ved lufthavnen til om lag 7,5 millioner passasjerer pr. år i første byggetrinn. Første byggetrinn er planlagt å være ferdig i 2017, og eventuelle utvidelser av lufthavnen utover dette forutsetter at det fremsettes ny søknad om endring av konsesjonen.

Gjeldende konsesjons § 4 regulerer fysiske og juridiske endringer knyttet til landingsplassen. Av konsesjonens § 4 annet ledd fremgår at luftfartsmyndigheten avgjør om endringene er av slik karakter at ny konsesjonsbehandling er påkrevd. Samferdselsdepartementet legger til grunn at bygging av ny terminal er endring av en slik karakter at konsesjonen må fornyes og endres. Det vises også til forskrift 11. januar 2007 om konsesjon for landingsplasser (konsesjonsforskriften) § 16. I tillegg er det slik at i henhold til prognoser for trafikkvekst vil trafikkttaket i gjeldende konsesjon (87 100 flybevegelser per år) bli overskredet med mer enn 25 prosent før konsesjonen løper ut

1. mai 2016. Konesesjonen må derfor endres, og departementet mener det er fornuftig å gjøre dette nå i forbindelse med planene om bygging av terminal 3.

Oppsummering av hovedelementer i vedtaket

Samferdselsdepartementet mener at det er i samsvar med allmenne hensyn å endre og fornye konsesjonen til Bergen lufthavn, Flesland slik at konsesjonen ikke er til hinder for at Avinor kan foreta slik utvidelse som anses nødvendig for at regionen skal sikres det til enhver tid etterspurte flytilbudet.

Den nye konsesjonen har følgende hovedpunkter:

- Ny konsesjon skal gjelde for et tidsrom på 20 år fra tidspunktet for konsesjonsvedtaket.
- Ny konsesjon skal baseres på et trafikkomfang på maksimalt 103.000 flybevegelser per år.
- Dersom trafikkmengden øker med mer enn 25 prosent utover trafikkomfanget nevnt ovenfor, må Avinor AS søke om å få endret konsesjonen.
- Avinor AS skal utarbeide inn- og utflygingstraséer i samarbeid med lokale myndigheter.
- Avinor AS skal med de virkemidler som finnes tilgjengelig, medvirke til at kollektivandelen i tilbringertransporten ved Bergen lufthavn, Flesland, holdes på et så høyt nivå som mulig.
- For øvrig er kravene i den tidligere konsesjonen av 26. april 2006 videreført i den nye konsesjonen.

I tillegg til ovennevnte punkter i konsesjonsvilkårene fremhever Samferdselsdepartementet også at kravet om kollektivandel i konsesjonen ikke skal legge føringer for statlig finansiering av bybanestasjon på Flesland.

Konsekvensutredning

Avinor har med bistand fra Møreforskning og Transportøkonomisk institutt utarbeidet en analyse som viser at T3 har svært god samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Nytte- og kostnadsanalysen viser en netto neddiskontert nytte av utbyggingen på fem milliarder kroner.

Konesesjonen gir også grunnlag for samfunnsmessige virkninger for Bergensregionen. Regionen har høy befolkningsvekst og lufthavnen er viktig for næringslivet. Ringvirkninger av en utvidelse av Flesland er beregnet til å gi en økning i antall sysselsatte i regionen fra ca 3 500 i 2010 til ca 6 400 i 2030.

Kommentarer i høringsrunden

Luftfartstilsynet sendte utkast til konsesjonsvilkår på høring 19. januar 2012. De antatt viktigste innspillene i høringsrunden er beskrevet nedenfor.

Finansdepartementet

Finansdepartementet legger til grunn at den etablerte ordningen med at Toll- og avgiftsetaten vederlagsfritt får stilt til rådighet arealer og lokaler som er nødvendig for dens kontrollaktiviteter, også vil gjelde etter utvidelsen.

Finansdepartementet forutsetter videre at det i forbindelse med den planlagte utvidelsen foretas nødvendige utredninger av konsekvenser for berørte parter, herunder at økonomiske og administrative konsekvenser utredes. Finansdepartementet uttaler også at de ikke på det tidspunktet ikke hadde foretatt en helhetlig vurdering eller gjennomgang av mulige konsekvenser, men at de ville komme tilbake til dette.

Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet peker på at det i søknaden fremgår at lufthavens utvikling skal være i tråd med Avinors masterplan, og at dette krever at Avinor AS får tilgang til store deler av Forsvarets arealer. Forsvarsdepartementet uttaler videre at dette er forhold som ikke er avklart, og at Forsvarsbygg på vegne av departementet vil avgi uttalelser til formelle planprosesser i tråd med plan- og bygningsloven.

Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet uttaler at en konsesjon som åpner for en økning av flytrafikken som skissert, må vurderes opp mot nasjonale og internasjonale klimamål. Videre at økningen må vurderes mot de mål Stortinget har vedtatt om nasjonale utslippsreduksjoner for klimagasser, samt sektormålet for transport. Miljøverndepartementet uttaler også at forholdet til vedtatte klimamål ikke synes å være utredet, og at kapasitetsutvidelser innenfor luftfarten ikke kan ses uavhengig av investeringer i annen miljøvennlig transport.

Bergen kommune

Bergen kommune anbefaler at det gis konsesjon for Bergen lufthavn, Flesland, for 20 år og på de vilkår det er søkt om. Kommunen har også akseptert at konsesjonssøknaden ferdigstilles før forslag til reguleringsplan for utbygging av arealer til flyplassformål er vedtatt, så lenge konsesjonen avgrenses til nødvendig areal til ny terminal og flyoppstillingsplasser, jf. luftfartsloven § 7-6. Kommunen har også vist til at det er planlagt en rekke miljøtiltak for å hindre utslipp til vann og grunn, for å sikre redusert energibehov til oppvarming i terminalen, samt sikre håndtering av vassdrag og redusert luftforurensning fra flyene i terminalområdet. Kommunen har videre vist til at fremføringen av Bybanen til Flesland vil øke kollektivandelen vesentlig.

Fylkesmannen i Hordaland

Fylkesmannen viser til kravet i konsesjonsutkastet om at det skal utarbeides inn- og utflygingstraseer i samarbeid med lokale myndigheter og uttaler at klager på støy fra Flesland i hovedsak gjelder helikoptertrafikken. Fylkesmannen peker i den forbindelse på at det er viktig at flygerne holder seg til traseene og ikke benytter seg av visuell inn- og utflyving. Fylkesmannen mener at traseene må innarbeides i støykart og legges inn i kommuneplanene til de aktuelle kommunene.

Hordaland fylkeskommune

Fylkeskommunen forutsetter at de spørsmål som har betydning for reguleringsplanen avgjøres på bakgrunn av plan- og bygningsloven, eventuelt kulturminneloven.

Fylkeskommunen anbefaler at det gis konsesjon slik Avinor har søkt om, men at miljøvennlige flyplasser vil kunne gi konkurransefortrinn i fremtiden, og at dette muligens burde komme til uttrykk i konsesjonsvilkårene.

Helsedirektoratet

Direktoratet viser til en uttalelse helsevernetaten i Bergen har gitt til reguleringsplanen, hvor det er pekt på viktige hensyn som bør ivaretas ved den omsøkte utvidelsen av Flesland vedrørende støy, trafikkavvikling og trafikksikkerhet for bomiljø, skoler og barnehager i det aktuelle nærområdet.

Naturvernforbundet

Naturvernforbundet har i sakens anledning sendt departementet kopi av høringsuttalelse til Bergen kommune vedrørende behandling av planene for utvidelse av Flesland i reguleringsplanen. Naturvernforbundet har her blant annet vist til at den beregnede trafikkveksten vil medføre økning av klimagassutslipp fra 0,5 millioner tonn til i overkant av 0,8 millioner tonn årlig. Videre uttaler Naturvernforbundet at dersom Flesland utvides, så vil trafikken til og fra flyplassen slippe ut klimagasser i et omfang som langt overstiger summen av alle andre utslipp i kommunen.

Luftfartstilsynets vurdering og innstilling

Luftfartstilsynet har i sin innstilling i saken innledningsvis vist til at spørsmålet om hvorvidt søknaden om fornyelse skal innvilges, beror på en vurdering av hvorvidt endringen av konsesjonen er *"forenlig med allmenne hensyn"*, jf luftfartsloven § 7-6. Luftfartstilsynet har videre vist til forskrift 11. januar 2007 om konsesjon for landingsplasser § 1 bokstav b), som sier at formålet med forskriften blant annet er *"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."*

Luftfartstilsynet har i vurderingen av søknaden blant annet vist til at Bergen lufthavn, Flesland er en av de største lufthavnene i Norge og et viktig ledd i Avinorsystemet for opprettholdelse av den politisk ønskede flyplasstrukturen, herunder ordningen med samfinansiering som innebærer at det foretas overføringer fra overskuddsflyplasser til flyplasser som går med underskudd. Luftfartstilsynet viser til "Strategi for norsk luftfart" og at de forstår denne slik at det er ønskelig og nødvendig å gi Avinor gode rammevilkår for å opprettholde en samfunnstjenlig luftfart i Norge.

Luftfartstilsynet har pekt på at en utvidelse av kapasiteten ved lufthavnen vil medføre økt støy, men legger også til grunn at bruk av større fly vil innebære at passasjertallet prosentvis vil øke mer enn antallet flybevegelser. Luftfartstilsynet viser også til at Avinor har etablert et styringsdokument med hensyn til ytre miljø, som skal ivareta

Avinor-konsernets miljøpolicy og miljøstrategien for Bergen lufthavn, Flesland. Luftfartstilsynet har for øvrig vist til at spørsmål knyttet til miljø er av politisk karakter, og at Samferdselsdepartementet derfor er nærmest til å vurdere disse.

Luftfartstilsynet har blant annet også vist til at Bergen lufthavn, Flesland, er viktig for drift og videreutvikling av næringsliv innenfor olje, gass, marin, reiseliv og finans.

Luftfartstilsynet har også uttalt at de ikke kan se at Avinors søknad kommer i konflikt med regler om flysikkerhet.

Luftfartstilsynet viser i sin konklusjon til at en utvidelse av kapasiteten ved Flesland vil medføre økt støybelastning sammenlignet med dagens situasjon. Luftfartstilsynets vurdering er imidlertid at enhver forverring av støybildet ikke er tilstrekkelig til å konkludere med at endring av konsesjonen ikke er forenlig med allmenne hensyn. Luftfartstilsynet er av den oppfatning at hensynet til å sikre en samfunnstjenlig luftfart, samt det forhold at utvidelsen vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst, må veie tyngre enn hensynet til å hindre enhver forverring av støybildet.

Luftfartstilsynet har uttalt at de finner det klart at fornyelse av konsesjonen er forenlig med allmenne hensyn og anbefaler at søknaden innvilges.

Samferdselsdepartementets merknader og vedtak

Dagens terminalbygg, som sto ferdig i 1988, er bygget for å håndtere 3,4 millioner passasjerer årlig. Lufthavnen hadde imidlertid i 2012 5,6 millioner passasjerer, og det er forventet fortsatt vekst i trafikken fremover. Dagens terminalbygg tilfredsstiller derfor etter Avinors vurdering ikke dagens samfunnsmessige behov for kapasitet og kvalitet. Avinor ønsker som første byggetrinn å utvide kapasiteten til om lag 7,5 millioner passasjerer per år. Første byggetrinn vil stå ferdig i 2017 og det vil her bli bygget seks brotilknyttede og to busstilknyttede flyoppstillingsplasser. Eventuelle utvidelser utover dette forutsetter at det fremsettes ny søknad om endring av konsesjonen.

Transportøkonomisk institutt har foretatt beregninger som tilsier at det vil være rundt 6,5 millioner passasjerer på Flesland i 2016 og 9,1 millioner i 2032. Terminalen fremstår i dag som en flaskehals, og lufthavnen har på grunn av den sprengte kapasiteten vært nødt til avvise trafikk og kommersiell virksomhet.

SINTEF har på oppdrag fra Avinor utredet støysoner rundt Flesland basert på trafikkprognoser. Utredningen viser en betydelig økning i støysonenes utbredelse i 2020, og antall boliger som får støynivå over tiltaksgrensen på 42 db i 2020, øker fra 28 til 80. Nytt innflygingssystem og bruk av mer støysvake helikopter i offshoretrafikken vil bidra til at økningen i støyutbredelsen frem mot 2020 blir mindre enn hva den ellers ville blitt. På lengre sikt vil lavere støynivå fra neste generasjons fly mer enn oppveie for den økte trafikken, og støysonenes utbredelse vil være redusert i 2050 sammenlignet med i dag.

Det er planlagt at Bybanens endestasjon skal integreres i det nye terminalbygget. Dette er beregnet til å øke kollektivandelen i tilbringertransporten fra 26 prosent i 2009 til 40 prosent i 2020.

Departementet presiserer at kravet om kollektivandel i konsesjonen ikke skal legge føringer for statlig finansiering av bybanestasjon på Flesland.

Avinor har beregnet at investeringen i terminal 3 vil være bedriftsøkonomisk lønnsom. Denne beregningen er kvalitetssikret av Deloitte.

Samferdselsdepartementet mener også at klimautfordringer fra luftfarten må løses gjennom generelle klimapolitiske virkemidler og ikke gjennom restriksjoner på utbygging av infrastrukturen til luftfarten.

Departementet vurderer det videre slik at Avinor bør ha en konsesjon som gir selskapet mulighet til å utvide kapasiteten ved Flesland. En tidsmessig lufthavn med tilstrekkelig kapasitet er også viktig for frakt og serviceoppdrag og for kontakten mellom næringslivet i regionen. Det er også høy befolkningsvekst i regionen. I tillegg er det slik at videreutvikling av de største lufthavnene i Avinorsystemet er viktig for å kunne opprettholde Avinor-modellen som er basert på selvfinansiering og samfinansiering.

Samferdselsdepartementet slutter seg til Luftfartstilsynets vurdering og innstilling i saken og har dermed kommet til at det er i samsvar med allmenne hensyn å endre og fornye konsesjonen til Bergen lufthavn, Flesland.

Konsesjonsvilkår

Samferdselsdepartementet gir i medhold av lov om luftfart 11. juni 1993 nr. 101 §§ 7-5, 7-6 og 7-7 Avinor AS fornyet konsesjon til drift av Bergen lufthavn, Flesland. Konsesjonen gjelder fra 7. mai 2013 til 7. mai 2033. Fra 7. mai 2013 oppheves konsesjonen av 26. april 2006.

§ 1 Landingsplassens innehaver

Innehaver av konsesjonen er Avinor AS. Konsesjonshaver er ansvarlig for at konsesjonsvilkårene overholdes.

§ 2 Bruk av landingsplassen og åpningstid

Landingsplassen er til offentlig bruk og er åpen for trafikk hele døgnet. Endringer i åpningstid skal meldes luftfartsmyndigheten. Innskrenkinger i åpningstid utover to timer krever samtykke fra luftfartsmyndigheten. Ambulanse-, politi-, og søk- og redningsflyginger skal tillates utenfor åpningstid dersom denne er innskrenket.

Landingsplassen skal kunne benyttes av enhver innenfor kunngjort åpningstid uten særskilt tillatelse fra konsesjonshaver.

Landingsplassen skal kunne brukes til rutetrafikk, charter, militære flygninger, allmennflyging, ambulanse-, politi-, søk- og redning-, helikopter-, og skoleflyging.

§ 3 Trafikkomfang

Konsesjonen er basert på et maksimalt trafikkomfang på 103 000 flybevegelser per år. Ved økning av trafikkmengden på mer enn 25 prosent ut over dette må det søkes om endring av konsesjonen.

§ 4 Miljøkrav

Konsesjonshaver har ansvar for å utarbeide inn- og utflygingstrasseer i samarbeid med lokale myndigheter.

§ 5 Tilbringertjeneste

Konsesjonshaver skal med de virkemidler som finnes tilgjengelig, medvirke til at kollektivandelen i tilbringertransporten ved landingsplassen holdes på et så høyt nivå som mulig.

§ 6 Endring av konsesjonen

Luftfartsmyndigheten skal varsles om alle større fysiske eller juridiske endringer som er knyttet til landingsplassen eller til landingsplassens nærområde i rimelig tid før endringen ønskes foretatt.

Luftfartsmyndigheten avgjør om endringene er av en slik karakter at ny konsesjonsbehandling er påkrevd.

§ 7 Tilbakekall

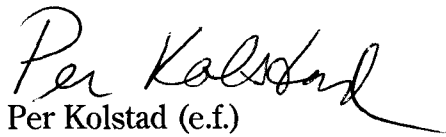
Konsesjonen kan tilbakekalles dersom konsesjonsvilkår, lovbestemmelser eller forskrifter som gjelder konsesjonshavers virksomhet blir vesentlig overtrådt.

Samferdselsdepartementet kan i konsesjonsperioden og ved fornyelse av konsesjonen foreta endringer i konsesjonsvilkårene.

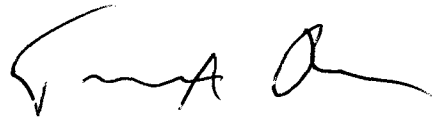
§ 8 Dispensasjon

Luftfartsmyndigheten kan, når særlige grunner tilsier det, dispensere fra konsesjonsvilkårene.

Med hilsen



Per Kolstad (e.f.)
underdirektør



Tomm Alexander Øvre
seniorrådgiver