

Statens prosjektmodell

Rapport nummer E082c



ADDENDUM TIL KVALITETSSIKRINGSRAPPORT E049B

SUPPLERENDE ANALYSE BODØ LUFTHAVN

UTARBEIDET FOR SAMFERDSELSDEPARTEMENTET OG FINANSDEPARTEMENTET
28. OKTOBER 2022

Ver.	Status	Dato	Kommentar til versjonen	Ansvarlig	Godkjent av
1.0	Overlevert	28.10.2022	Endelig rapport oversendt oppdragsgiver	M Hagen	J P Bekkevold

DOKUMENTDETALJER

Dokument	Supplerende analyse Bodø lufthavn
Oppdragsgiver	Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet
Forfattere	Morten Hagen, Håvard Blø, Tor Gunnar Saakvitne, Peter Aalen
Dato	28.10.2022
Oppdragsansvarlig	Morten Hagen
Kvalitetssikrer	Jan Petter Bekkevold
Tilgjengelighet	Vurderes av oppdragsgiver
Fotografi forside	Illustrasjon fra Avinors presentasjon datert 06.10.2022

FORORD

Holte Consulting, Menon Economics og A-2 Norge har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet gjennomført en supplerende analyse av prosjektet Ny lufthavn Bodø. Det har tidligere vært gjennomført tilpassede KS1 og KS2 av prosjektet. Bakgrunnen for oppdraget er at Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet har behov for en supplerende analyse (SA) for å avklare konsekvenser av eventuelle endringer i forsvarets behov på den nye lufthavna etter at KS2 ble lagt fram. Videre er det behov for tilrådninger knyttet til prisjusteringer.

Kvalitetssikringen er gjennomført i henhold til Rammeavtale om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter. Den supplerende analysen er utarbeidet som et addendum til KS2-rapporten (E049b). Kvalitetssikringsoppdraget er spesifisert i avrop datert 30. september 2022.

Våre tilrådninger for prisjustering av lokalt bidrag ble presentert i eget notat datert 12. oktober 2022, vedlagt denne rapporten.

Våre hovedfunn ble presentert for oppdragsgiverne og sentrale aktører 19. oktober 2022. Kommentarer gitt i dette møtet, samt etterfølgende skriftlige tilbakemeldinger, er hensyntatt i denne rapporten.

Vi vil takke alle som har bidratt i kvalitetssikringen.

Oslo, 28.10.2022

Holte Consulting

Morten Hagen

Oppdragsansvarlig

Jan Petter Bekkevold
Intern KS

Peter Aalen
Samfunnsøkonom

Tor Gunnar Saakvitne
Rådgiver

Håvard Blø
Analytiker

SAMMENDRAG

OM PROSJEKTET OG OPPDRAGET

Prosjektet er et byutviklingsprosjekt som går ut på å flytte Bodø lufthavn 900 meter sørvestover. Samfunns målet for prosjektet er å legge til rette for å frigjøre arealer for Bodø kommunes behov for byutvikling og bidra til å styrke regionens mulighet for videre vekst. Prosjektet for utbyggingen av en ny lufthavn (NLBO) er en del av et større programsamarbeid mellom Avinor, Bodø kommune, Forsvaret og Forsvarsbygg.

Det har tidligere vært gjennomført tilpassede KS1 og KS2 av prosjektet. KS2 forelå 30. juni 2021. Denne supplerende analysen er utarbeidet som et addendum til KS2-rapporten (E049b).

PRINSIPPER FOR FINANSIERINGSPLANEN I KS2

KS2 munnet ut i en anbefalt finansieringsplan, bygget opp etter samme prinsipper som den foreslått av Avinor i forprosjektet som lå til grunn for KS2. Finansieringsplanens hovedformål er å angi fordeling av P50-kostnader for etablering av ny lufthavn mellom Staten, Avinor og lokale myndigheter. Sekundært viser finansieringsplanen hvilke transaksjoner som av juridiske årsaker er nødvendige å gjennomføre for å oppnå en endelig fordeling i tråd med disse prinsippene. Vi presiserer at våre vurderinger i KS2, og i dette addendument, primært ser på finansieringsplanen som et verktøy for fordeling av reelle kostnader og ikke et regnskapsteknisk eller juridisk dokument.

Grunnleggende sett besto prinsippene for finansieringsplanen i både forprosjektet til Avinor og i KS2 av følgende:

1. Avinor skulle hverken tape eller vinne på prosjektet i et 20-årsperspektiv, sett opp mot videreføring av dagens lufthavn.
2. Statens initielle bidrag er 2,5 mrd. 2021-kroner, men inntekter fra nødvendige tomtesalg kommer til fratrekk og utgifter til støtte til Avinors kjøp av nytt lufthavnsareal kommer som tillegg.
3. Lokale myndigheter skal være netto bidragsyter til realiseringen av ny lufthavn, men bidraget avhenger av juridiske årsaker av anslåtte gjenervervskostnader¹.

I revidert nasjonalbudsjett for 2022 vedtok stortinget å øke sitt bidrag med 390 millioner 2022-kroner og samtidig redusere Avinors egenandel tilsvarende.²

Tabell 1 viser den fordelingen av P50-kostnader som finansieringsplanens prinsipper resulterer i, der kolonnen merket oppdatert KS2 tar hensyn til endringen som ble vedtatt i revidert nasjonalbudsjett 2022. Kolonnen til høyre viser prosentvis fordeling som fremkommer som et resultat av finansieringsplanen.

¹ Gjenervervskostnaden tilsvarer kostnaden ved å anskaffe en ny lufthavn med tilsvarende kapasitet og funksjonalitet som eksisterende, fratrasket Avinors egenandel og ordinær statsstøtte.

² I RNB 2022 er alle kostnadsposter forbundet med prosjektet oppjustert til 2022-kroner ved bruk av en anslått prisvekst på 2,6 prosent. Finansieringsplanen forøvrig fra KS2 er oppgitt i 2021-kroner. Ved oppdatering av finansieringsplanen har vi derfor justert ned de 390 millionene med 2,6 prosent, til 380 millioner 2021-kroner.

Tabell 1: Finansieringsplanens resulterende fordeling av P50-kostnad, i KS2, og KS2 oppdatert i henhold til endringer vedtatt i revidert nasjonalbudsjett 2022.

Finansiering (mrd. 2021-kroner)	KS2	Oppdatert KS2	Fordeling i prosent, oppdatert KS2
Reell lokal finansieringsbyrde	1,263	1,263	24,2 %
Avinors reelle finansieringsbyrde	2,192	1,812	34,8 %
Staten «reelle» finansieringsbyrde	1,758	2,148	41,0 %
<i>Sum finansiering</i>	<i>5,213</i>	<i>5,213</i>	<i>100 %</i>
<i>Prosjektkostnad (P50)</i>	<i>5,213</i>	<i>5,213</i>	<i>100 %</i>

HVORDAN EVENTUELLE ENDRINGER I FORSVARETS BEHOV PÅVIRKER FINANSIERINGSPLANEN

Avinors reelle finansieringsbyrde påvirkes kun av:

1. Nødvendige investeringer på eksisterende lufthavn, ved videreføring av eksisterende lufthavn, i et 20-årsperspektiv
2. Bortfall av leiekostnad på eksisterende lufthavn over 20 år
3. Statlig ekstratilskudd gitt i RNB 2022
4. Føremoner³ ved ny lufthavn over 20 år

Blant disse er det kun punkt 4, føremoner, som potensielt kan påvirkes av endrede behov fra Forsvaret på ny lufthavnstomt.

Det er forventet at Avinor vil kunne oppnå en merinntekt som følge av ny lufthavn, sammenlignet med fortsatt flyplassdrift på eksisterende lufthavn, og i KS2 ble dette vurdert til å utgjøre 200 mill.kr. i et 20-årsperspektiv. Samlet sett er potensialet for at eventuelle endringer i forsvarets behov skal påvirke føremonene, slik disse er tatt høyde for i finansieringsplanen, begrenset. Dette kommer for det første av at føremonene i KS2 kun utgjorde 200 millioner og at dette var et moderat anslag. For det andre tilsier Avinors uttalelser i løpet av den supplerende analysens prosjektperiode at inntekspotensialet fortsatt er større ved ny lufthavn enn ved eksisterende. Til slutt kommer at det er kun føremoner i et 20-årsperspektiv som bidrar til Avinors finansieringsbyrde i henhold til finansieringsplanen. Dermed kan en eventuell reduksjon i føremoner for perioden utover 20 år heller ikke påvirke Avinors finansieringsbyrde.

Det lokale bidraget bestemmes i finansieringsplanen av gjenervervserstatningen. Denne består igjen av prosjektkostnad og takst for ny lufthavnstomt, fratrasket Avinors bidrag (inkludert føremoner) og ordinær statsstøtte. Lokalt bidrag kan dermed kun påvirkes av endrede behov fra forsvarets side, dersom de reduserer føremoner eller reduserer taksten for ny lufthavnstomt. I den utstrekning Avinors

³ Føremoner er et juridisk begrep som omhandler de fordeler en ekspropriert part vil oppnå ved gjenerverv av eiendom med tilsvarende funksjonalitet. Avinors føremoner er her definert som den merinntekten og/eller kostnadsreduksjonen Avinor kan forvente å oppnå i den nye lufthavns første 20 driftsår, sett opp mot forventete inntekter og kostnader ved fortsatt flyplassdrift på eksisterende lufthavn i samme tidsperiode.

føremoner reduseres som følge av endrede behov, vil dette i henhold til finansieringsplanen medføre en krone for krone økning i det lokale bidraget.

HVORDAN EVENTUELL ENDRET TAKST FOR NY LUFTHAVNSAREAL PÅVIRKER FINANSIERINGSPLANEN

Redusert takst på ny lufthavnstomt medfører en økning i lokal finansieringsbyrde, og en tilsvarende reduksjon i statlig finansieringsbyrde. Det er kun gjennom endret takst på ny lufthavnstomt at statlig bidrag kan påvirkes av endrede behov fra forsvarets side, dersom følgekostnader holdes utenfor. Avinors bidrag til P50 påvirkes ikke av taksten på nytt lufthavnsareal.

Finansieringsplanen inneholder klare prinsipper for det lokale bidraget og Avinors bidrag. Det statlige bidraget er imidlertid ikke låst av annet enn at inntekter fra salg av tomter kommer til fratrekk fra ordinær statsstøtte og nødvendige tilskudd til Avinor for å kjøpe eksisterende lufthavn legges til. Staten står fritt til å justere sin ordinære statsstøtte. Om takst på nytt lufthavnsareal reduseres, kan staten redusere sin ordinære statsstøtte tilsvarende dersom den ønsker at takstendringen ikke skal påvirke fordeling av finansieringsbyrde mellom lokale myndigheter og staten.

VURDERINGER AV EVENTUELLE ENDRINGER I FORSVARETS BEHOV

En eventuell påvirkning på Avinors egenfinansieringsevne vil kun skje gjennom påvirkning på Avinors føremoner ved ny lufthavn. Det vil si fordeler eller ulemper *relativt til dagens flyplass* i et 20-årsperspektiv. Oppsummert er vår vurdering at vi ikke finner grunnlag for å justere på vår tidligere vurdering fra KS2 av Avinors føremoner på bakgrunn av endringer i Forsvarets behov. De endringene vi tilrår i avtaletekst for kjøpsavtalen av den nye lufthavnen og tilrådninger knyttet til finansiering av Forsvarets behov gir ikke grunnlag for å endre vår vurdering av føremoner. Derfor anbefaler vi heller ingen endringer i finansieringsplanen.

I tillegg til tilrådninger knyttet til klargjøring, presisering og fjerning av enkelte punkter i avtaleteksten for Avinors kjøp av ny lufthavnstomt fra Forsvaret tilrår vi følgende⁴:

- Generell tilrådning om at samtlige av Forsvarets behov som har kostnadmessige konsekvenser for prosjektet finansieres av Forsvaret, slik som øvrige av Forsvarets opsjoner også beskrevet i KS2. Dette gjelder behov som ikke var dekket av Forsvarets opsjoner i KS2: [redacted] og tilkomstveg til 330-skvadronen.
- Endelig avklaring på utløsning av opsjoner må skje i god tid før utbyggingsprosjektet vedtas.
- Når det gjelder Forsvarets rettigheter og behov i anleggsperioden er det vårt syn at indirekte kostnader for anleggsfasen som direkte følger av Forsvarets krav, som ellers helt tydelig kunne vært unngått, bør dekkes av Forsvaret.
- Avinor planlegger for å etablere blant annet ekstern styringsdokumentasjon som skal regulere den delen av totalprosjektet som Forsvaret skal etablere. Vi anbefaler at styringsdokumentasjonen beskriver rutiner for hvordan Forsvaret og Avinor i fellesskap skal vurdere disse forholdene. Styringsdokumentasjonen bør beskrive grensesnittene så langt det lar seg gjøre med hensyn på å ha avklart mest mulig før igangsetting. Styringsdokumentasjonen bør beskrive klare og omforente rutiner for hvordan uavklarte spørsmål som måtte oppstå skal vurderes og avklares innen rimelig tid i gjennomføringen.

PRISJUSTERING AV PROSJEKTKOSTNADENE

Vi legger til grunn Samferdselsdepartementets foreslåtte prisjustering av P50-kostnadene med en referanseindeks tilpasset fordelingen av overordnede kostnadselementer som utbyggingen vil bestå av.

⁴ Se også kapittel 3.4.

Referanseindeksen gir en vekt på 60 prosent til SSBs indeks «Byggjeindeks for veganlegg (veganlegg i alt)» og 40 prosent vekt til SSBs indeks «Byggjeindeks for bustadblokk (bustadblokk i alt)».

Tabell 2 under, viser prisjustert kostnads- og styringsramme oppgitt i 2020- og 2021-kroner, samt prognose for 2022-kroner og beregnet referanseindeks. Når endelige årsgjennomsnitt for delindekser for 2022 foreligger, må referanseindeks for 2022 oppdateres og benyttes til å oppdatere prosjektkostnadene til endelige 2022-kroner. Som følge av sterk prisvekst i 2021 og 2022, spesielt innen veganlegg, er vår prognose for styrings- og kostnadsramme i 2022-kroner 16,4 prosent høyere enn KS2-prognosen i 2021-kroner.

Tabell 2: Prisjustert anslag på kostnads- og styringsramme, millioner kroner, samt referanseindeks. Endelige indekser og kostnader i 2020- og 2021-kroner, prognose for 2022-kroner.

Kroneår	P50 (mill. kr)	P85 (mill. kr)	Referanseindeks
KS2-prognose (2021-kr)	5 213	6 134	102,0
2020-kr	5 111	6 014	100,0
2021-kr	5 448	6 411	106,6
2022-kr (prognose)	6 067	7 139	118,7

PRISJUSTERING LOKALT BIDRAG

Som en del av denne supplerende analysen er vi bedt om å gi en tilrådning om indeksering av det lokale bidraget. Våre vurderingen og tilrådninger ble oversendt departementene i separat notat 12. oktober 2022 og ligger vedlagt denne rapporten.

De viktigste tilrådningene fra notatet er:

- Lokalt bidrag bør prisjusteres i tråd med Samferdselsdepartementets foreslåtte referanseindeks frem til tidspunktet der tyngdepunktet av lokale bidrag er tiltenkt å finansiere prosjektets kostnader og utbetalinger.
- Etter dette tidspunktet bør bidraget justeres med ordinær prisvekst (KPI) frem til tidspunktet for betaling og overtagelse av nytt bydelsareal.

INNHOLDSFORTEGNELSE

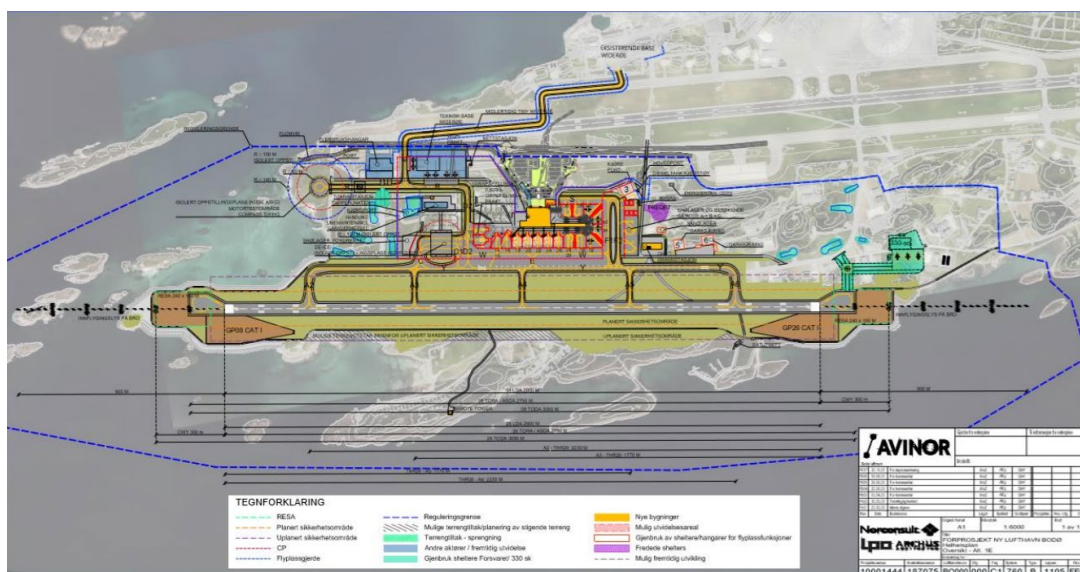
Forord	3
Sammendrag	4
1 Innledning.....	10
1.1 Beskrivelse av NLBO-prosjektet og helhetlig program	10
1.2 Om den supplerende analysen	11
2 Vurderinger knyttet til finansieringsplanen	12
2.1 Prinsipper for finansieringsplanen i KS2	12
2.1.1 Avinors bidrag.....	15
2.1.2 Gjenerverv	16
2.1.3 Lokalt bidrag.....	17
2.1.4 Statlig bidrag.....	18
2.1.5 Risikofordeling mellom partene	19
2.2 Hvordan eventuelle endringer i Forsvarets behov påvirker finansieringsplanen.....	19
2.2.1 Kun endrede føremoner vil endre Avinors bidrag.....	19
2.2.2 Forsvarets behovs potensielle påvirkning på føremoner lagt til grunn i KS2.....	20
2.2.3 Lokalt og statlig bidrag påvirkes dersom føremoner eller pris på ny lufthavnstomt påvirkes.....	21
2.3 Hvordan eventuell endret takst for ny lufthavnareal påvirker finansieringsplanen	21
3 Vurdering av eventuelle endringer i Forsvarets behov.....	23
3.1 Utgangspunkt for vurderinger / endringer i behov	24
3.2 Vurderinger endret behov og påvirkning på Avinors føremoner	26
3.2.1	26
3.2.2	27
3.2.3 Sheltere i vest (4 stk.) og øst (5 stk.)	28
3.2.4	28
3.2.5	29
3.2.6	29
3.2.7	30
3.2.8	30
3.2.9 Adkomstveg og infrastruktur til tomt for 330-skvadronen	31
3.2.10	32
3.2.11	32
3.3 Grensesnitt og Forsvarets behov i anleggsfasen	33
3.4 Tilrådninger for videre arbeid knyttet til Forsvarets behov.....	34
4 Prisjustering av prosjektkostnadene	35
4.1 Prisjusterte prosjektkostnader	35
4.2 Beregning og bruk av referanseindeks for Ny lufthavn	35

5	Prisjustering lokalt bidrag.....	37
5.1	Vurdering	37
5.2	Tilrådninger for prisjustering lokalt bidrag	37
Vedlegg 1	Dokumentliste.....	38
Vedlegg 2	Oversikt over sentrale personer	41
Vedlegg 3	Notat 12.10.2022 Lokal prisjustering.....	42

1 INNLEDNING

1.1 BESKRIVELSE AV NLBO-PROSJEKTET OG HELHETLIG PROGRAM

Prosjektet er et byutviklingsprosjekt som går ut på å flytte Bodø lufthavn. Samfunnsmålet for prosjektet er å legge til rette for å frigjøre arealer for Bodø kommunes behov for byutvikling og bidra til å styrke regionens mulighet for videre vekst. I forbindelse med nedlegging av Bodø flystasjon og Bodø kommunes initiativ til «Ny by – ny flyplass», skal Avinor bygge en ny flyplass på det som i dag er Forsvarets arealer. Prosjektet for utbyggingen av en ny lufthavn (NLBO) er en del av et større programsamarbeid mellom Avinor, Bodø kommune, Forsvaret og Forsvarsbygg. Den nye flyplassen flyttes 0,9 km sør og 1,4 km mot vest for dagens rullebane og vil følgelig frigjøre arealer som kan benyttes til byutvikling. En oversikt over den helhetlige planen for programmet er illustrert i Figur 1.



Figur 1 Illustrasjon av ny Bodø lufthavn

Programmet omfatter følgende omfang:

- Etablering av ny base for den statlige redningshelikoptertjenesten (NAWSARH-prosjektet)
- Bygging av ny tilførselsvei til flyplassen (Statens Vegvesen)
- Reetablering av nødvendig kapasitet for Forsvaret på ny lufthavn (Forsvarets opsjoner)
- Håndtering av miljøforurensninger i grunnen (Forsvaret)
- Flyplassutbygging Ny Lufthavn Bodø (NLBO) (Avinor)

Følgende kostnader lå til grunn for NLBO-prosjektet ved KS2. Styringsramme (P50) på 5 213 millioner kr og kostnadsramme (P85) på 6 134 kr. Kroneverdi oppgitt i 2021-kr (FIN-prognose for 2021) ekskl. mva. I tillegg til selve NLBO-prosjektet omhandler denne rapporten også konsekvenser og grensesnitt mot Reetablering av nødvendig kapasitet for Forsvaret på ny lufthavn ("Forsvarets opsjoner") og Etablering av ny base for den statlige redningshelikoptertjenesten underveis (NAWSARH-prosjektet).

Fremdriftsplan ved KS2 la til grunn investeringsbeslutning ultimo 2021, med åpning av ny lufthavn april 2027. Avinor har i senere tid utsatt investeringsbeslutning og revidert fremdriftsplanen. Per oktober 2022 er investeringsbeslutning planlagt ultimo 2022, med åpning av ny lufthavn ved årsskiftet 2029/2030.

1.2 OM DEN SUPPLERENDE ANALYSEN

Den supplerende analysen er gjennomført i henhold til Rammeavtale om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter. Oppdragsbeskrivelsen kommer frem av avropet og er gjengitt under med henvisning til aktuelle kapitler.

Oppdraget som beskrevet i avrop:

- Gjennomgang av omfanget av eventuelle endringer i Forsvarets behov på den nye lufthavnen i Bodø sammenliknet med det som ble lagt til grunn ved KS2 (kapittel 3).
- Vurdering av hvorvidt eventuelle endringer i Forsvarets behov sammenliknet med det som ble lagt til grunn ved KS2 har konsekvenser for Avinors egenfinansieringsevne utover det som ble lagt til grunn ved KS2 (Kapittel 2 og 3).
- Anbefaling om hvordan slike eventuelle konsekvenser bør håndteres i finansierungsplanen for den nye lufthavnen (kapittel 2).
- Vurdering av hvorvidt en eventuelt endret takst for arealet for den nye lufthavnen vil påvirke finansierungsplanen (Kapittel 2).
- I tillegg til ovennevnte så er det ønskelig at konsulenten beregner en prisjustert kostnadsramme for prosjektet i 2022-kroner i tråd med SSBs indekser (Kapittel 4).
- Som en del av oppdraget skal det gis en tilrådning om indeksering mv. av det lokale bidraget etter avtaleinngåelsen (Kapittel 5).

Fremdriftsplanen for oppdraget er vist i tabellen under.

Tabell 3 Fremdriftsplan for gjennomføring av supplerende analyse for prosjektet Ny Bodø Lufthavn.

SA Ny Lufthavn Bodø	Dato	2022		
		Sep.	Okt.	Nov.
Milepæler og aktiviteter				
Eksternt oppstartsmøte	29.09.22	x		
Dokumentasjon/intervju				
Indeksering notat	12.10.22		x	
Analyse og dokumentasjon				
Sluttpresentasjon	19.10.22		x	
Sluttrapport	28.10.22			x

Som det fremkommer av fremdriftsplanen over ble oppdraget i hovedsak gjennomført i løpet av noen få uker i oktober. Notat for å svare ut kulepunkt seks fra oppdragsbeskrivelsen vedrørende prisjustering av lokalt bidrag ble overlevert 12. oktober 2022. De øvrige kulepunktene ble svart ut i sluttpresentasjon den 19. oktober 2022 og oversendt i endelig sluttrapport den 28. oktober 2022.

2 VURDERINGER KNYTTET TIL FINANSIERINGSPLANEN

Finansieringsplanen i KS2 for den nye lufthavna angir prinsipper for hvordan P50-kostnaden (oppgitt i 2021-kroner) skal fordeles mellom staten, Avinor og lokale myndigheter (Bodø kommune og Nordland fylkeskommune), samt nødvendige transaksjoner for å oppnå fordelingen. Finansieringsplanen omhandler dermed ikke fordeling av risiko for sluttkostnad som avviker fra P50, prisjustering, eller statlige følgekostnader. I henhold til finansieringsplanen vil forswarets eventuelle endrede behov kun påvirke Avinors reelle bidrag til P50, i den grad forswarets behov reduserer Avinors føremoner ved ny lufthavn.⁵ Dersom Forsvarets behov skulle redusere verdien av arealet satt av til ny lufthavn, vil dette i henhold til finansieringsplanen medføre reduksjon i lokale myndigheters finansieringsbyrde og tilsvarende økning i statlig finansieringsbyrde, mens Avinor forblir upåvirket.

For å begrunne konklusjonene over er det nødvendig å først oppsummere prinsippene som ligger til grunn for finansieringsplanen, hvilken fordeling av P50-kostnader planen resulterer i, og i hvilken grad ulike transaksjoner forplanter seg i endret fordeling av finansieringsbyrde, se kapittel 2.1. Vi har hensyntatt endringer i prinsippene vedtatt av Stortinget i revidert nasjonalbudsjett, og dermed i etterkant av at KS2 ble ferdigstilt. I kapittel 2.2 viser vi hvordan eventuelle endringer i forswarets behov påvirker finansieringsplanen og fordeling mellom de tre aktørene og i kapittel 2.3 oppsummerer vi hvordan endret takst for ny lufthavnstomt slår ut i finansieringsplanen. I finansieringsplanen behandles forsaret, forsvarsbygg og staten forøvrig som en aktør, og det tas ikke hensyn inntekts- og kostnadsfordeling mellom disse.

2.1 PRINSIPPER FOR FINANSIERINGSPLANEN I KS2

KS2 munnet ut i en anbefalt finansieringsplan, bygget opp etter samme prinsipper som den foreslått av Avinor i forprosjektet som lå til grunn for KS2. Finansieringsplanens hovedformål er å angi fordeling av P50-kostnader for etablering av ny lufthavn mellom Staten, Avinor og lokale myndigheter. Sekundært viser finansieringsplanen hvilke transaksjoner som av juridiske årsaker er nødvendige å gjennomføre for å oppnå en endelig fordeling i tråd med disse prinsippene. Vi presiserer at våre vurderinger i KS2, og i dette addendumet, primært ser på finansieringsplanen som et verktøy for fordeling av reelle kostnader og ikke et regnskapsteknisk eller juridisk dokument.

Grunnleggende sett besto prinsippene for finansieringsplanen i både forprosjektet til Avinor og i KS2 av følgende:

4. Avinor skulle hverken tape eller vinne på prosjektet i et 20-årsperspektiv, sett opp mot videreføring av dagens lufthavn.
5. Statens initielle bidrag er 2,5 mrd. 2021-kroner, men inntekter fra nødvendige tomtesalg kommer til fratrekk og utgifter til støtte til Avinors kjøp av nytt lufthavnsareal kommer som tillegg.
6. Lokale myndigheter skal være netto bidragsyter til realiseringen av ny lufthavn, men bidraget avhenger av juridiske årsaker av anslåtte gjenervervskostnader, samt av prisen på Forsvarsbyggs tomt som skal benyttes til byutviklingsformål og ikke er del av hverken eksisterende eller fremtidig lufthavn.

I revidert nasjonalbudsjett for 2022 vedtok stortinget å øke sitt bidrag med 390 millioner 2022-kroner og samtidig redusere Avinors egenandel tilsvarende.⁶ Tabell 4 viser den fordelingen av P50-kostnader som

⁵ Føremoner er et juridisk begrep som omhandler de fordeler en ekspropriert part vil oppnå ved gjenerverv av eiendom med tilsvarende med funksjonalitet. Avinors føremoner er her definert som den merinntekten og/eller kostnadsreduksjonen Avinor kan forvente å oppnå i den nye lufthavns første 20 driftsår, sett opp mot forventete inntekter og kostnader ved fortsatt flyplassdrift på eksisterende lufthavn i samme tidsperiode.

⁶ I RNB 2022 er alle kostnadsposter forbundet med prosjektet oppjustert til 2022-kroner ved bruk av en anslått

finansieringsplanens prinsipper resulterer i, der kolonnen merket oppdatert KS2 tar hensyn til endringen som ble vedtatt revidert nasjonalbudsjett 2022. Kolonnen til høyre viser prosentvis fordeling som fremkommer som et resultat av finansieringsplanen.

Tabell 4: Finansieringsplanens resulterende fordeling av P50-kostnad, i KS2, og KS2 oppdatert i henhold til endringer vedtatt i revidert nasjonalbudsjett 2022.

Finansiering (mrd. 2021-kroner)	KS2	Oppdatert KS2	Fordeling i prosent, oppdatert KS2
Reell lokal finansieringsbyrde	1,263	1,263	24,2 %
Avinors reelle finansieringsbyrde	2,192	1,812	34,8 %
Staten «reelle» finansieringsbyrde	1,758	2,148	41,0 %
<i>Sum finansiering</i>	<i>5,213</i>	<i>5,213</i>	<i>100 %</i>
<i>Prosjektkostnad (P50)</i>	<i>5,213</i>	<i>5,213</i>	<i>100 %</i>

I de følgende underkapitlene vises de tre aktørenes detaljerte og separate finansieringsbidrag og transaksjoner. Nederste rad i tabellene for henholdsvis Avinor, lokale myndigheter og staten viser hver av partenes bidrag til P50-kostnaden, gjengitt i Tabell 4 og i tråd med de overordnede prinsippene i finansieringsplanen.

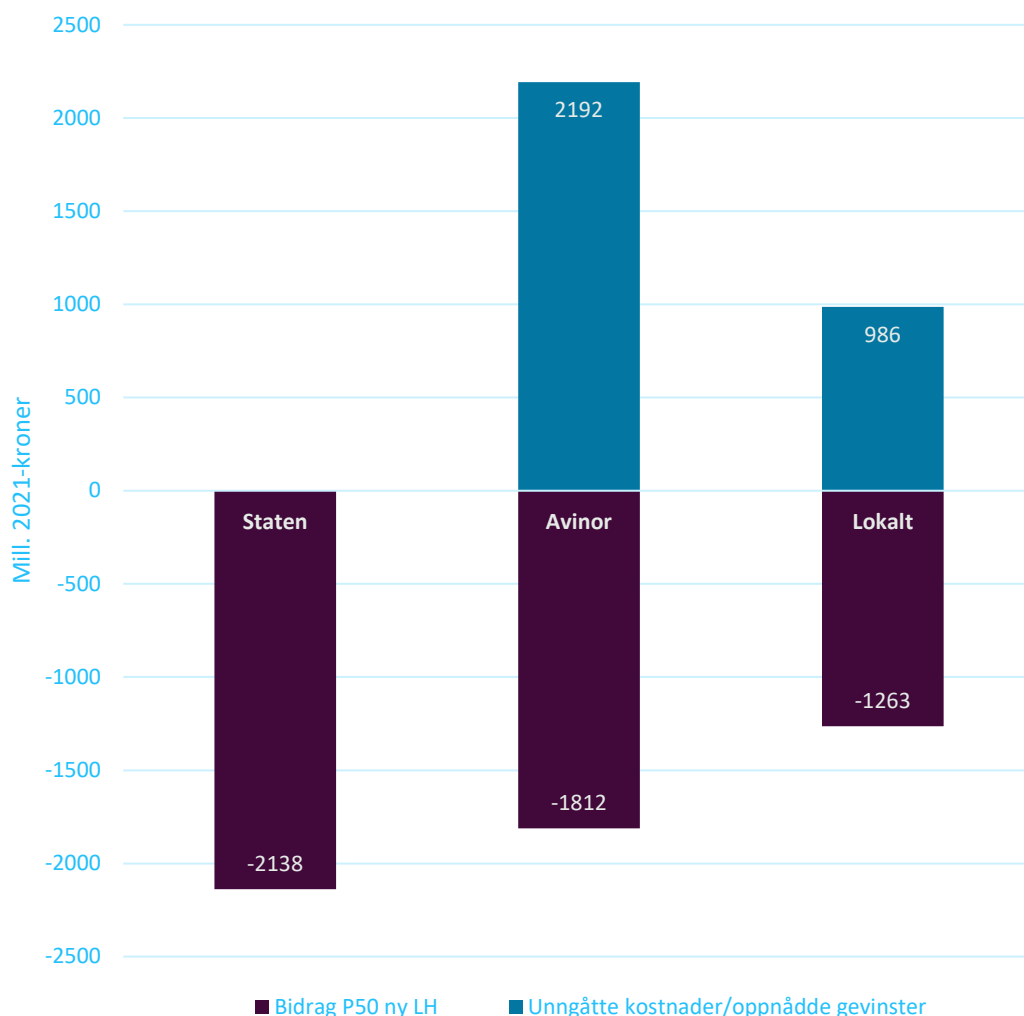
Avinor vil unngå nødvendige investeringer på eksisterende lufthavn, spare leiekostnader på eksisterende lufthavn og oppnå kommersielle fordeler, dersom ny lufthavn realiseres. Lokale myndigheter vil som følge av prosjektet og tilknyttede transaksjoner bli eiere av tomter til en verdi av nærmere én milliard 2021-kroner.

prisvekst på 2,6 prosent. Finansieringsplanen forøvrig fra KS2 er oppgitt i 2021-kroner. Ved oppdatering av finansieringsplanen har vi derfor justert ned de 390 millionene med 2,6 prosent, dvs 380 millioner 2021-kroner.

Figur 2 under viser de tre aktørenes bidrag til P50, sett opp mot deres oppnådde gevinster og/eller sparte kostnader ved at prosjektet gjennomføres.

Staten vil i tillegg til sitt bidrag til P50, måtte dekke følgekostnader på over én mrd. 2021-kroner. Deler av følgekostnadene kan potensielt motsvares av unngåtte kostnader ved å opprettholde eksisterende lufthavn. Ettersom det ligger utenfor vårt oppdrag å anslå størrelsen på disse, har vi hverken inkludert følgekostnader eller eventuelle oppnådde gevinster eller kostnadsreduksjoner for statens del i figuren under.

Figur 2: Statens, Avinors og lokale myndigheters bidrag til P50 i henhold til finansieringsplan i tråd med RNB 2022, og unngåtte kostnader og/eller oppnådde gevinster ved at prosjektet gjennomføres, millioner 2021-kroner.



2.1.1 AVINORS BIDRAG

Finansieringsplanen i KS2 var basert på at Avinor i forventning hverken skulle tape eller vinne på at prosjektet gjennomføres i et 20-årsperspektiv. For å sikre dette skulle Avinors bidrag til P50 i KS2 tilsvare unngåtte kostnader og oppnådde gevinster i et 20-årsperspektiv, sett opp mot et nullalternativ der ny lufthavn ikke realiseres. Dette innebærer at bidraget i KS2 var bestemt av 1) Nødvendige investeringer på eksisterende lufthavn i et 20-årsperspektiv, 2) Avinors føremoner i et 20-årsperspektiv og 3) unngåtte leiekostnader ved eksisterende lufthavn i et 20-årsperspektiv. I revidert nasjonalbudsjett 2022 ble det vedtatt å endre premissene ved å flytte 390 millioner 2022-kroner av finansieringsbyrden fra Avinor til staten. Det rådende premisset for Avinors reelle finansieringsbyrde er dermed at de skal bidra 380 millioner 2021-kroner mindre til realiseringen av ny lufthavn, enn kostnadene de unngår og gevinstene de oppnår i et 20-årsperspektiv som følge av at lufthavnen bygges.

For at Avinors reelle finansieringsbyrde ikke skal overstige det som bestemmes av prinsippet over, må staten betale Avinor et bidrag for å betale for eksisterende lufthavnstomt, samt avstå fra økt skatt og utbytte som normalt sett ville fulgt av eiendomstransaksjonene som de er involvert gjennom prosjektet. I tråd med finansieringsplanen vil Avinor kompenseres for disse kostnadene av staten, slik at de ikke har betydning for Avinors reelle finanseringsbyrde.

Tabell 5: Avinors bidrag til P50 i henhold til finansierungsplan i henhold til KS2 og oppdatert i henhold til RNB 2022, mrd. 2021-kroner.

Avinors bidrag (mrd. 2021-kroner)	KS2	Oppdatert KS2
Avinors egenandel (investeringer 0-alternativ, 20 år)	1765	1765
Føremoner ny LH, 20 år	200	200
Sparte leiekostnader, 20 år	228	228
Tomt A0 (eksisterende lufthavnsareal)	0,535	0,535
fremtidig skatt og utbytte	0,075	0,075
Avinors finansierungsbyrde	2,802	2,802
Statlig bidrag for å betale eksisterende lufthavnstomt	-0,535	-0,535
Staten avstår fra framtidig skatt og utbytte	-0,075	-0,075
Ekstra statstilskudd (0,39 mrd. 2022-kroner)	0	-0,38
Avinors reelle finansierungsbyrde	2,192	1,812

2.1.2 GJENERVERV

Lokale bidrag gitt direkte til Avinor er ikke forenelig med kommuneloven. Dette er foreslått løst juridisk gjennom at Bodø eksproprierer grunnen tiltenkt byutviklingsformål fra Avinor og yter gjenervervserstatning for dette.⁷ I all hovedsak eier Forsvarsbygg grunnen der både eksisterende lufthavn er lokalisert, der ny lufthavn er foreslått flyttet og der byutviklingsarealet befinner seg. Sistnevnte overlapper i svært stor grad med eksisterende flyplassstomt. Avinor må kjøpe byutviklingsareal fra Forsvarsbygg for å komme i posisjon for å få gjenervervserstatning da de må eie tomte som eksproprieres for å ha juridisk rett på erstatning. Gjenervervsprinsippet er ett av tre alternative utmålingsprinsipper ved ekspropriasjon av fast eiendom. Erstatningsutmålingen bygger her på hva det ville kostet for eksproprianten (her: Avinor) å anskaffe eiendom med tilsvarende bruk; i dette tilfellet en ny flyplass med tilsvarende funksjonalitet og kapasitet på en annen tomt. Eventuelle økonomiske fordeler Avinor får som følge av ekspropriasjonen og gjenervervet skal trekkes fra. Staten forpliktet seg til å finansiere deler av ny lufthavn, gitt at Avinor bidrar med en egenfinansiering tilsvarende nødvendige investeringer for å opprettholde funksjonalitet og kapasitet på eksisterende flyplass i et 20-årsperspektiv. Det statlige bidraget, samt Avinors egenfinansiering kommer også til

⁷ I praksis vil det inngås en kjøpsavtale for eksisterende lufthavnstomt mellom Avinor og lokale myndigheter, der prisen skal avtales ut ifra prinsippene for gjenervervserstatning. At tomten teknisk sett ikke eksproprieres har ingen betydning for finansierungsplanen, så lenge «kjøpesummen» i denne avtalen er satt lik gjenervervserstatningen.

fratrekk fra gjenervervserstatningen.

2.1.3 LOKALT BIDRAG

Lokalt bidrag bestemmes imidlertid av gjenervervserstatningen, samt av prisen på Forsvarsbyggs tomt som skal benyttes til byutviklingsformål og ikke er del av hverken eksisterende eller fremtidig lufthavn. Tabell 6 viser elementene som bestemmer størrelsen på reelt lokalt bidrag til flyplassutbyggingen.

Tabell 6: Gjenervervskostnader og lokalt bidrag til P50, i henhold til KS2 og oppdatert i henhold til RNB 2022, mrd. 2021-kroner.

Lokal finansiering (Mrd. 2021-Kroner)	KS2	Oppdatert KS2
Gjenervervskostnader		
Prosjektkostnader (P50)	5,213	5,213
+ Kjøpesum ny LH (A1-arealet)	0,420	0,420
<i>Avinors egenandel</i>		
- Avinors fordeler/føremoner	-0,20	-0,20
- Sparte leiekostnader	-0,23	-0,23
- Avinors egenandel	-1,765	-1,765
+Statlig ekstratilskudd til Avinor		0,38
=gjenervervserstatning	3,441	3,821
- Ordinær statsstøtte	-2,500	-2,500
- Statlig ekstratilskudd til Avinor		-0,38
Gjenervervserstatning etter statsstøtte	0,941	0,941
Restareal (byutviklingsareal)	0,322	0,322
Reell lokal finansieringsbyrde	1,263	1,263

Som man kan se av Tabell 6 over, vil økt statsstøtte i utgangspunktet medføre redusert lokalt bidrag i henhold til finansieringsplanen og prinsipper for gjenervervserstatning. Vi har likevel synliggjort det statlige ekstratilskuddet på 380 millioner 2021-kroner til Avinor som en post som ikke påvirker gjenervervserstatningen etter statsstøtte. Dette er gjort på bakgrunn av vår forståelse av at statens

intensjon med ekstratilskuddet var å redusere Avinors bidrag heller enn å redusere det lokale bidraget. Om denne løsningen kan komme i konflikt med lovverket rundt gjenervervserstatning overlates til eierdepartementene å vurdere.

Vi gjør oppmerksomme på at lokale myndigheter gjennom prosjektet blir eiere av tomter til en verdi anslått i KS2 til 986 millioner 2021-kroner. Lokale myndigheters nettobidrag til realisering av lufthavnen blir dermed 277 millioner 2021-kroner. De pådrar seg imidlertid en betydelig risiko for utvikling av ny bydel, men får også store deler av nytten av denne. En del av premisset for finansieringsplanen er at lokale myndigheter skal gi et reelt bidrag til utbyggingen av ny lufthavn. Vår vurdering er derfor at det gjenerverv og øvrige transaksjoner må sees som en praktisk løsning for å yte dette bidraget, og ikke som en rene eiendomstransaksjoner.

2.1.4 STATLIG BIDRAG

Utgangspunktet for det statlige bidraget er at de initielt bidrar med 2,5 mrd. 2021-kroner i statsstøtte til prosjektet, ikke medregnet følgekostnader. Som en del av prosjektet selger imidlertid Forsvarsbygg tre tomter verdsatt i KS2 til 1,277 mrd. 2021-kroner, samt at de i henhold til øvrige prinsipper må dekke Avinors kostnader for kjøp av eksisterende lufthavnstomt og avstå fra framtidig skatt og utbytte utløst av eiendomstransaksjonene. I henhold til Avinors beregningsmetodikk, vil statsstøtteintensitet etter endringene vedtatt i RNB 2022 øke fra om lag 54 til 61 prosent.

Staten vil i tillegg til å måtte dekke 2,138 milliarder 2021-kroner av P50, måtte dekke betydelige følgekostnader på over én mrd. 2021-kroner. Deler av følgekostnadene kan potensielt motsvares av unngåtte kostnader ved å opprettholde eksisterende lufthavn, men det ligger utenfor vårt oppdrag å anslå størrelsen på disse.

Tabell 7: Statens bidrag til P50, i henhold til KS2 og oppdatert i henhold til RNB 2022, mrd. 2021-kroner.

Statlig finansiering (mrd. 2021-kroner)	KS2	Oppdatert KS2
Statsstøtte	2,500	2,500
+Statlig ekstratilskudd til Avinor	0	0,38
- Salg av A0 (eksisterende LH)	-535	-535
- Salg av A1 (ny lufthavn)	-420	-420
- Salg av restareal (byutviklingsareal)	-322	-322
- Skatteinntekt og utbytte (fra Avinor)	-0,075	-0,075
Statens finansieringsbyrde	1,148	1,528
+ Avstå framtidig skatt og utbytte	0,075	0,075

Statlig finansiering (mrd. 2021-kroner)	KS2	Oppdatert KS2
+ Tilskudd/risikogaranti til Avinor	0,535	0,535
Statens «reelle» finansieringsbyrde	1,758	2,138

2.1.5 RISIKOFORDELING MELLOM PARTENE

I RNB 2022 ble det vedtatt at staten og Avinor deler risikoen for kostnadsoverskridelser mellom P50 og P85 50/50 og at Avinor tar kostnadsrisikoen utover P85. Dersom sluttkostnadene for den nye lufthavnen havner 760 millioner 2021-kroner eller mer over P50, vil Avinor dermed komme dårligere ut av at den nye lufthavna etableres enn ved fortsatt drift på eksisterende lufthavn i et 20-årsperspektiv. Vi legger til grunn at staten og Avinor, på bakgrunn av risikofordeling avtalt i RNB 2022, også deler en eventuell kostnadsbesparelse ved sluttkostnad mellom P15 og P50 mellom seg 50/50.

Det foreligger videre enighet om at Forsvarsbygg vil bære kostnaden ved å rydde opp i hot-spots der grunnen er mest forurensset, mens det er forutsatt at prosjektet vil bære kostnader som følger av masseflytting av lav-forurensede masser som flyttes på som følge av NLBO-prosjektet. Avinor, i henhold til finansieringsplanen, skal dekke 390 millioner 2022-kroner mindre enn det ville måttet dekke dersom flyplassen ikke ble flyttet. Avinor er ansvarlig for kostnadsoverskridelse utover P50. Dette vil også omfatte kostnadsusikkerhet som kan tilskrives miljøforurensning. Som følge av at det er gjennomført svært omfattende miljøundersøkelser anser vi dette som en svært lav risiko for Avinor. Vi registrerer også at det finnes verdier i eksisterende bygg som kan gjøre opp for eventuelle kostnadsoverskridelser over P50 knyttet til miljøopprydding av mindre forurensede masser.

Lokale myndigheter vil ikke ta del i den daglige operative styringen av prosjektet og dermed ikke ha noen beslutningsmyndighet på valg i utforming av tiltaket, prosjektgjennomføringen og fremdrift. KS2 anbefalte derfor at det lokale bidraget ble låst til P50 og ikke skulle påvirkes av for eksempel kostnader som kan skyldes dårligere grunnforhold enn antatt, dårligere prosjektgjennomføring enn planlagt, manglende fremdrift i prosjektet og så videre. Slik argumentert for i Vedlegg 3 bør imidlertid alle aktørenes bidrag til P50 justeres for prisvekst som treffer samtlige bygg- og anleggsprosjekter i landet, og ikke er drevet av prosjektspesifikke usikkerhetsfaktorer.

2.2 HVORDAN EVENTUELLE ENDRINGER I FORSVARETS BEHOV PÅVIRKER FINANSIERINGSPLANEN

Med utgangspunkt i finansieringsplanen viser vi hvordan eventuelle endringer i forsvarets behov kan påvirke fordeling av finansieringsbyrde for P50.

2.2.1 KUN ENDREDE FØREMONER VIL ENDRE AVINORS BIDRAG

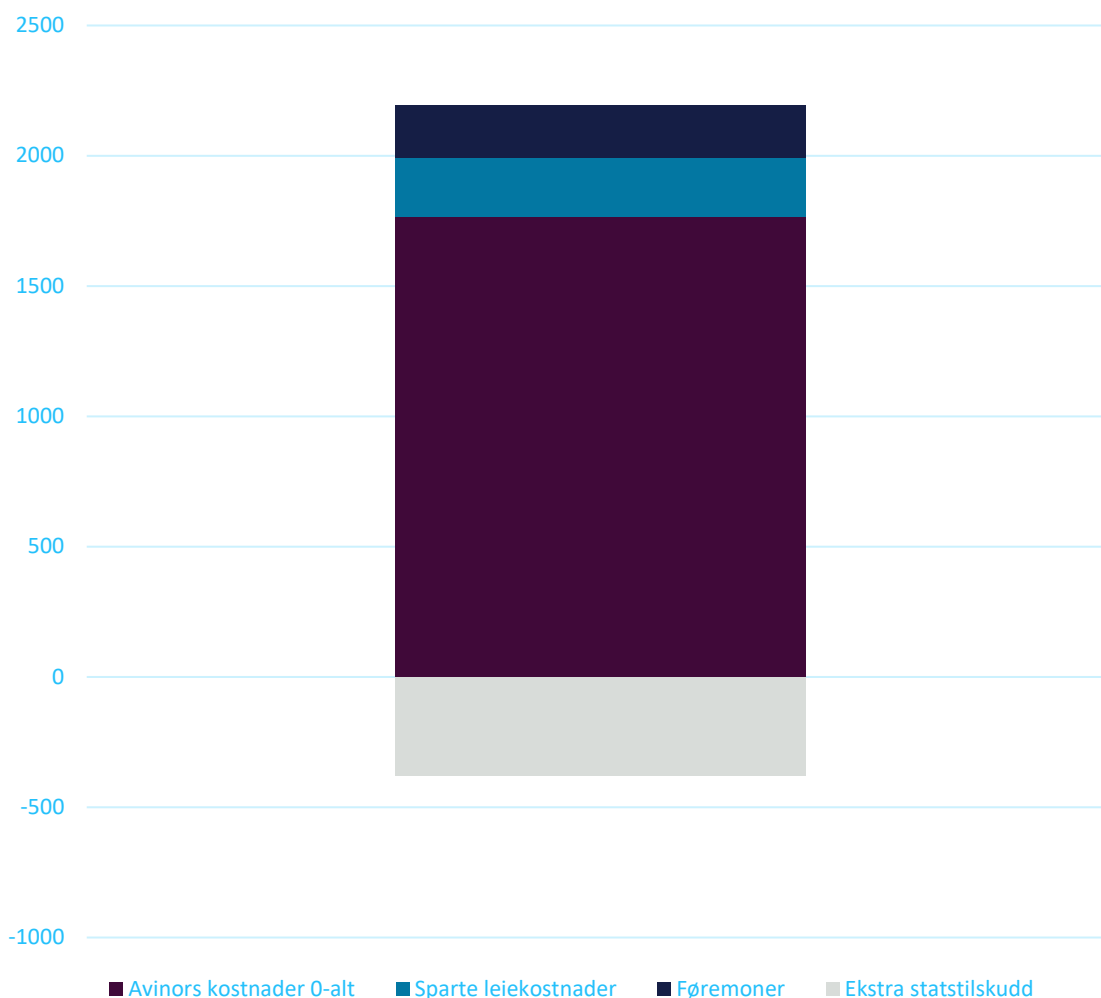
Avinors reelle finansieringsbyrde påvirkes kun av:

5. Nødvendige investeringer på eksisterende lufthavn, ved videreføring av eksisterende lufthavn, i et 20-årsperspektiv
6. Bortfall av leiekostnad på eksisterende lufthavn over 20 år
7. Statlig ekstratilskudd
8. Føremoner ved ny lufthavn over 20 år

Punkt 1 og 2 bestemmes av forhold tilknyttet eksisterende lufthavn og kan derfor ikke påvirkes av

forsvarets eventuelle endrede behov på ny lufthavn. Det statlige ekstratilskuddet er også uavhengig av forsvarets behov. Avinors føremoner ved ny lufthavn er et mål på deres meravkastning ved ny lufthavn sett opp mot videreføring av eksisterende. Dersom forsvarets krav er endret sett opp mot KS2 kan føremoner påvirkes og dermed også påvirke Avinors finansieringsbyrde i henhold til finansierungsplanen. Figur 3 under viser elementene som påvirker Avinors bidrag til P50, der den mørkeblå delen på toppen representerer føremonene og dermed det som teoretisk sett kan påvirkes av endrede behov fra Forsvarets side.

Figur 3: Elementer som påvirker Avinors bidrag til P50, millioner 2021-kroner.



2.2.2 FORSVARETS BEHOVS POTENSIELLE PÅVIRKNING PÅ FØREMONER LAGT TIL GRUNN I KS2

Samlet sett er potensialet for at eventuelle endringer i forsvarets behov skal påvirke føremonene, slik disse er tatt høyde for i finansierungsplanen, begrenset. Dette kommer for det første av at føremonene i KS2 kun utgjorde 200 millioner og at dette var et moderat anslag. For det andre tilsier Avinors uttalelser i løpet av den supplerende analysens prosjektperiode at inntekspotensialet fortsatt er større ved ny lufthavn enn ved eksisterende. Til slutt kommer at kun føremoner i et 20-årsperspektiv bidrar til Avinors finansierungsbyrde i henhold til finansierungsplanen. Dermed kan en eventuell reduksjon i føremoner for perioden utover 20 år heller ikke påvirke Avinors finansierungsbyrde.

Føremoner ble i KS2 satt lik 200 millioner 2021-kroner basert på en samlet vurdering. For det første var et av Avinors effektmål en forbedret EBITDA sammenlignet med siste driftsår på dagens lufthavn og positivt business case med en netto nåverdi på 200 MNOK over 20 år. I tillegg kom at Avinors

nedskalerte business case, uten inntekter fra hotell, langtidsparkering, flerbrukshangar, ekstra etasjer kontor viste en NNV på 166 millioner kroner over 20 år, sett opp mot videreføring av eksisterende lufthavn. I et tidligere utarbeidet grunnscenario fra Avinor der inntekter (og investeringsutgifter for å utløse disse inntektene) lå inne viste en NNV på 468 millioner kroner. Til slutt kom at vår opplevelse var at Avinors forventninger til inntjening ved ny lufthavn var langt høyere i deres skisseprosjekt enn forprosjektet, til tross for kun mindre endringer i konsept. I KS2 landet vi derfor på 200 millioner 2021-kroner som et moderat anslag på føremonene. Med tanke på at anslaget på føremoner var såpass moderat i utgangspunktet er potensialet for at forsvarets behov skal redusere det ytterligere begrenset.

Avinor ga ved oppstart av oppdraget uttrykk for at inntekspotensialet muligens var lavere ved ny LH enn gammel, gitt forsvarets daværende krav. En rekke krav som ifølge Avinor reduserte inntekspotensialet ved ny LH, er i etterkant av dette trukket tilbake av Forsvaret⁸. Gitt nåværende krav fra Forsvaret må dermed inntekspotensialet være større ved ny LH enn ved gammel. Også dette taler for at føremoner ikke er påvirket i nevneverdig grad.

Avinor hevder at inntekspotensialet i en lengre tidshorisont enn 20 år i flere tilfeller påvirkes av forsvarets krav. Eventuelle føremoner i perioden utover 20 år er ikke medregnet som grunnlag for Avinors finansieringsbyrde. Derfor vil reduksjoner i føremoner i perioden utover 20 år heller ikke kunne påvirke Avinors finansieringsbyrde i henhold til finansieringsplanen.

2.2.3 LOKALT OG STATLIG BIDRAG PÅVIRKES DERSOM FØREMONER ELLER PRIS PÅ NY LUFTHAVNSTOMT PÅVIRKES

Det lokale bidraget bestemmes i finansieringsplanen av gjenervervserstatningen. Denne består igjen av prosjektkostnad og takst for ny lufthavnstomt, fratrukket Avinors bidrag og ordinær statsstøtte, se Tabell 6. Vi kan utelukke at forsvarets eventuelle endrede behov påvirker de fleste av postene som inngår i lokalt bidrag. Dersom grensesnittet mellom forsvarets opsjoner og lufthavnsprosjektet fastsettes riktig, bør for det første eventuelle endrede behov fra forsvaret ikke påvirke P50 for lufthavnsprosjektet. Videre påvirkes ikke ordinær statsstøtte av forsvarets behov. Som vi har vært gjennom over er det til slutt kun føremoner innen Avinors bidrag, som kan påvirkes av endrede behov fra forsvarets side.

Lokalt bidrag kan dermed kun påvirkes av endrede behov fra forsvarets side, dersom de reduserer føremoner eller reduserer taksten for ny lufthavnstomt. I den utstrekning Avinors føremoner reduseres som følge av endrede behov, vil dette i henhold til finansieringsplanen medføre en krone for krone økning i det lokale bidraget.

Redusert takst på ny lufthavnstomt medføre en økning i lokal finansieringsbyrde, og en tilsvarende reduksjon i statlig finansieringsbyrde. Det er kun gjennom endret takst på ny lufthavnstomt statlig bidrag kan påvirkes av endrede behov fra forsvarets side, dersom følgekostnader holdes utenfor. Dette kommer av at alle øvrige poster enten omhandler statlige tilskudd som gis uavhengig av forsvarets behov, eller tomtepriser som ikke påvirkes av forsvarets behov på ny lufthavnstomt, se Tabell 7.

2.3 HVORDAN EVENTUELL ENDRET TAKST FOR NY LUFTHAVNAREAL PÅVIRKER FINANSIERINGSPLANEN

Dersom taksten for ny lufthavnstomt reduseres vil dette i henhold til finansieringsplanen redusere lokalt bidrag, gjennom redusert gjenervervserstatning. Samtidig vil det medføre en tilsvarende økning i statlig bidrag. Dette som følge av at inntektene fra tomtsalg kommer til fratrekk fra den ordinære statsstøtten i finansieringsplanen for det statlige bidraget, slik vist i Tabell 7. Avinors finansieringsbyrde er utelukkende tilknyttet deres unngåtte kostnader på eksisterende lufthavn og oppnådde gevinster ved etablering av ny lufthavn, samt ekstra-tilskuddet fra staten. Dermed påvirkes ikke Avinors bidrag til P50

⁸ Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet «Avklaring av Forsvarets behov i forbindelse med nedleggelse av Bodø flystasjon» (UO), datert 29.9.2022.

av taksten på nytt lufthavnsareal.

Finansieringsplanen inneholder klare prinsipper for det lokale bidraget og Avinors bidrag. Det statlige bidraget er imidlertid ikke låst av annet enn at inntekter fra salg av tomter kommer til fratrekk fra ordinær statsstøtte og nødvendige tilskudd for å kjøpe eksisterende lufthavn til Avinor legges til. Staten står fritt til å justere sin ordinære statsstøtte. Om takst på nytt lufthavnsareal reduseres, kan staten redusere sin ordinære statsstøtte tilsvarende dersom den ønsker at takstendringen ikke skal påvirke fordeling av finansieringsbyrde mellom lokale myndigheter og staten.

Nettoverdien av eksisterende bygningsmasse, infrastruktur og løsmasser var forutsatt å være lik null (kostnaden av å sette de i stand forutsatt lik verdien av gjenbruk) i verdivurderingen av ny lufthavnstomt benyttet i KS2, men dette er ikke et premiss som har betydning hverken for finansieringsplanen eller betydelig innvirkning på risikofordeling. Avinors bidrag er som det er redegjort for ikke avhengig av takst/verdi på nytt lufthavnsareal.

Det foreligger enighet om at Forsvarsbygg vil bære kostnaden ved å rydde opp i hot-spots der grunnen er mest forurensset på ny lufthavnstomt, mens det er forutsatt at prosjektet vil bære kostnaden som følger av masseflytting av lav-forurensede masser som flyttes på som følge av prosjektet. I henhold til finansieringsplanen skal Avinor dekke 390 millioner 2022-kroner mindre av P50 enn det de ville måttet dekket dersom flyplassen ikke ble flyttet, samt 50 prosent av eventuelle kostnadsoverskridelser over P50. Avinor kommer dermed ikke skadelidende ut av at P50-kostnadene for å rydde opp i lav-forurensede masser som følge av ny lufthavn er inkludert i P50 for prosjektet. Avinors bidrag er som det er redegjort for ikke avhengig av P50 for NLBO-prosjektet.

En liten andel av prosjektets samlede kostnadsusikkerhet kan imidlertid tilskrives miljøforurensning. At staten har forpliktet seg til å dekke 50 prosent av alle kostnadsoverskridelser over P50 i et prosjekt som styres av Avinor, tilsier at vi vurderer det som rimelig at Avinor tar del i å dekke 50 prosent av den marginale kostnadsusikkerheten miljøforurensing utgjør. Vi fastholder denne vurderingen uavhengig av hva restverdien av bygningsmassen på eksisterende lufthavn er, og om denne påvirkes av Forsvarets eventuelle endrete behov.

3 VURDERING AV EVENTUELLE ENDRINGER I FORSVARETS BEHOV

Avroper ber om en gjennomgang av omfanget av eventuelle endringer i Forsvarets behov på den nye lufthavnen i Bodø sammenliknet med det som ble lagt til grunn ved KS2. Det skal også gjøres en vurdering av hvorvidt dette har konsekvenser for Avinors egenfinansiering utover det som ble lagt til grunn ved KS2. Til slutt skal det gis en anbefaling om hvordan slike eventuelle konsekvenser bør håndteres i finansierungsplanen for den nye lufthavnen.

Som vist i kap. 2, vil en eventuell påvirkning på Avinors egenfinansieringsevne kun skje gjennom påvirkning på Avinors føremoner ved ny lufthavn. Det vil si fordeler *relativt til dagens flyplass* i et 20-årsperspektiv. Oppsummert er vår vurdering at vi ikke finner grunnlag for å justere på vår tidligere vurdering fra KS2 av Avinors føremoner på bakgrunn av Forsvarets behov. De endringene vi tilrår i avtaletekst for kjøpsavtalen av den nye lufthavnen og tilrådninger knyttet til finansiering av Forsvarets behov gir ikke grunnlag for å endre vår vurdering av føremoner. Derfor anbefaler vi heller ingen endringer i finansierungsplanen.

Under presenterer vi en sammenstilt tabell som oppsummerer våre vurderinger av hvorvidt forsvarets behov er et endret behov fra KS2 til i dag. Tabellen gir også vår vurdering av om behovet kan få innvirkning på Avinors føremoner. Vi har også inkludert en kolonne med vår anbefaling, som vi utdyper nærmere under hvert punkt i delkapitlene under, samt i kapittel 3.4 Tilrådninger for videre arbeid knyttet til Forsvarets behov.

- **Grønn** farge henvises det til at vi ikke mener at dette er et endret behov, og at vi mener det får liten eller ingen påvirkning på Avinors føremoner i et 20-årsperspektiv.
- **Oransje** farge indikerer at det er uklarhet rundt om at behovet er endret, og at det kan ha påvirkning på Avinors føremoner i et 20-årsperspektiv.
- **Rød** farge indikerer at vi mener at det er et endret behov og at det trolig vil ha påvirkning på Avinors føremoner i et 20-årsperspektiv.

Tabell 8: Vår vurdering av endringer i forsvarets behov fra KS2 til i dag og innvirkning på Avinors føremoner

Behov	Endret behov?	Innvirkning på Avinors føremoner?	Anbefalinger
[Redacted]			
Sheltere i vest (4 stk.) og øst (5 stk.)			
[Redacted]			
Adkomstveg og infrastruktur til tomt for 330 skvadronen			NAWSARH bør finansiere.
[Redacted]			

I Kapittel 3.1 går vi nærmere inn på utgangspunktet for vurderingene. I kapittel 0 går vi nærmere inn på våre vurderinger på hvert av de ulike punktene i tabellen over og presenterer mer detaljert våre vurderinger av om det er et endret behov og hvorvidt det påvirker Avinors føremoner. I kapittel 3.3 går vi nærmere inn på vurderinger av hvordan Forsvarets behov og grensesnitt bør håndteres i anleggsfasen i prosjektet. Kapittel 3.4 presenterer våre tilrådninger for videre arbeid med å avklare og avtalefeste Forsvarets behov.

3.1 UTGANGSPUNKT FOR VURDERINGER / ENDRINGER I BEHOV

Utgangspunktet for vurderinger av ev. endringer i behov er notat fra Avinor der Avinor redegjør for konsekvenser av Forsvarets behov på den nye lufthavnen.⁹ Forsvarets behov på ny lufthavn som er problematisert av Avinor er vist i tabellene under.

Tabell 9 Aktuelle behov hente fra Forsvarets utkast til kjøpsavtale for ny lufthavn

Forsvarets behov
IV. og V. Sheltere i vest (4 stk.) og øst (5 stk.)
XVI. Adkomstveg og infrastruktur til tomt for 330 skvadronen

da det ikke er satt spørsmålstegn ved hvorvidt dette behovet var med i KS2 og det er heller ikke angitt noen konsekvenser for Avinor som følge av dette behovet.

I etterkant av oversendelsen av notatet fra Avinor har Forsvaret bekreftet at enkelte tidligere innmeldte behov utgår.¹⁰ Dette var ikke kjent for Avinor på tidspunktet for oversendelse av notatet. De innmeldte behovene som senere er trukket er vist i tabellen under.

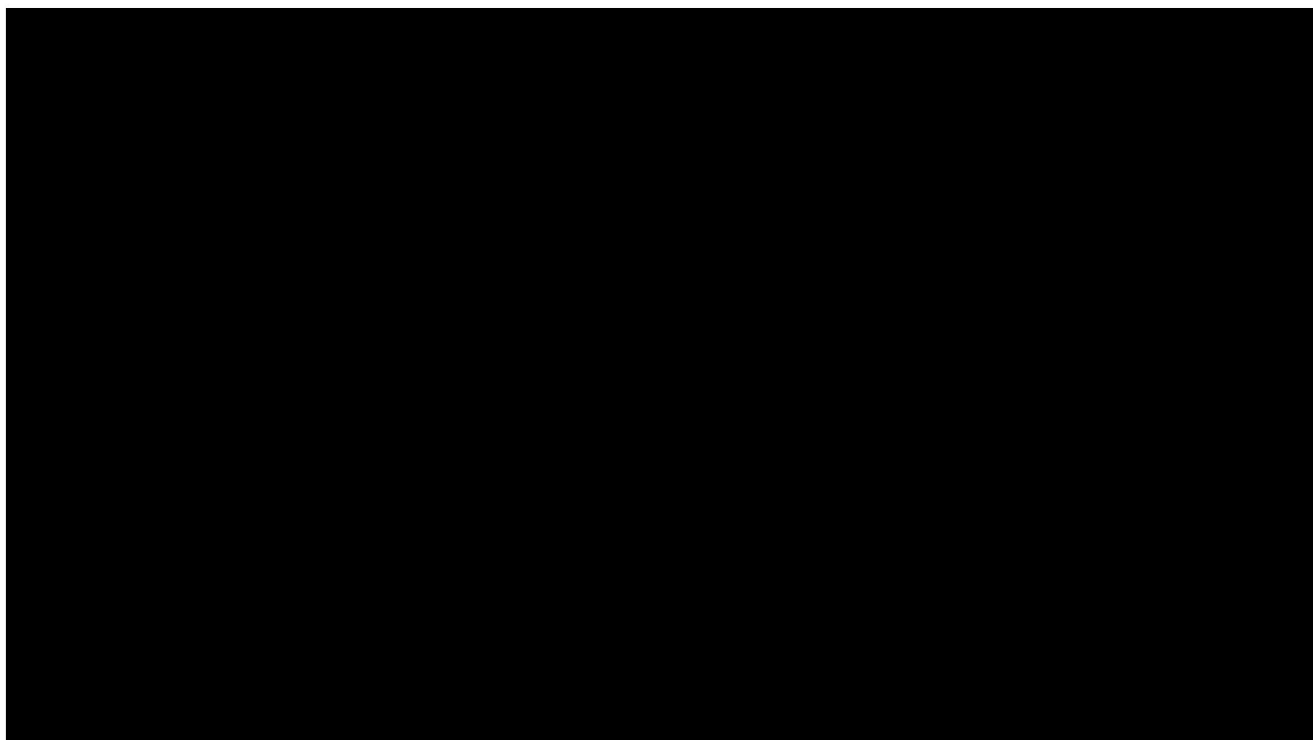
⁹ Notat fra Avinor «Ny lufthavn (NLBO) – Forsvarets behov – Konsekvenser for Avinor», datert 1.10.2022.

¹⁰ Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet «Avklaring av Forsvarets behov i forbindelse med nedleggelse av Bodø flystasjon» (UO), datert 29.9.2022.

Tabell 10 Tidligere innmeldte behov fra Forsvaret som ble trukket

Forsvarets behov

Som vist i tabellen over ble totalt fem behov trukket. Behovene som ble trukket er ikke behandlet i det videre. I delkapitlene under vurderes hver av de enkelte behovene og hvorvidt det eventuelt endrede behovet har en påvirkning på Avinors føremoner. Kartet under gir en illustrasjon over noen av de ulike forsvarsbehovene som omtales i det videre:



Figur 4: Illustrasjon over noen av forsvarsbehovene som omtales i det videre

3.2 VURDERINGER ENDRET BEHOV OG PÅVIRKNING PÅ AVINORS FØREMONER

3.2.1

I brevet fra Avinor 1.10.2022 hevder Avinor at dette er et nytt krav i forhold til om dette er behandlet i KS2. De kommenterer at fri og uhindret adkomstrett kan oppnås i anleggsperioden under forutsetning av ingen inngjerding og fri ferdsel iht. KS2 forutsetninger. Avinor hevder at dette vil ha vesentlige konsekvenser for Avinors drift og kommersielle virksomhet i form av bortfall av leieinntekt og økt investeringskostnad og annen arealbruk. I et perspektiv utover 20 år påpeker de at det vil gi reduserte inntekter og beslaglegge betydelige areal.

OBSERVASJONER

VURDERING

¹¹ Avinor «Ny lufthavn Bodø – Forsvarets behov» (UO), datert 6.2.2019 (Avinor ref. 17/07263).

¹² Forsvarsstaben «Forsvarets behov @

¹³ Avinor/Norconsult «Forsvaret – Opsjoner Planer for etablering» (UO), datert 20.5.2020.

¹⁴ Forsvarsbygg: «SoU Kjøpekontrakt ny flyplass 220917»

¹⁵ Metier OEC «Ny Lufthavn Bodø – Oppdatert business case trinn 1» (25.1.2021)

3.2.2

I brevet fra Avinor 1.10.2022 hevder Avinor at dette er et nytt krav i forhold til om dette er behandlet i KS2. De kommenterer at fri og uhindret adkomstrett kan oppnås i anleggsperioden under forutsetning om ingen inngjerding og fri ferdsel iht. KS2 forutsetninger. Avinor hevder at dette vil ha noen konsekvenser eller risiko for konsekvenser for Avinors drift og kommersielle virksomhet i form av bortfall av leieinntekt, og tilsvarende for Avinors drift og utvikling i perspektivet utover 20 år der de i tillegg påpeker at det beslaglegger areal.

OBSERVASJONER

VURDERING

3.2.3 SHELTERE I VEST (4 STK.) OG ØST (5 STK.)

I brevet fra Avinor 1.10.2022 påpeker Avinor at i anleggsperioden så vil sheltere i øst være utilgjengelige, mens sheltere i vest vil kunne være tilgjengelige under forutsetning ingen inngjerding og fri ferdsel iht. KS2 forutsetninger. Det er ingen konsekvens for Avinors drift og kommersielle virksomhet (driftsavtale må etableres). I et perspektiv utover 20 år påpeker Avinor at shelterne beslaglegger areal for fremtidig utvidelse av operative flater (sheltere i vest) eller er i konflikt med forlengelse av parallell taksebane (sheltere i øst). Avinor bekrefter at sheltere i vest (opsjon 2b) og sheltere i øst (3c) er behandlet i forprosjektet og forswarets opsjoner.

OBSERVASJONER

Forsvaret har i siste avtaleutkast for ny lufthavn beskrevet under punkt 12.2 om varige rettigheter at *«Selger skal ha vederlagsfri og tidsubegrenset rett til å etablere, ha, disponere, drifte, oppgradere og vedlikeholde følgende EBA (Eiendom bygg og anlegg) og infrastruktur på Eiendommen: IV. Sheltere – 9 stykk med tilhørende oppstillingsplattformer (fire i vest og fem i øst) ... Selger har rett til å etablere og opprettholde uhindret tilgang fra shelterne til rullebane og takse-baner på ny flyplass og til annen adkomst til/fra disse shelterne»* og videre *«Selger skal eie ovennevnte bygg og anlegg mens Kjøper overtar eierskap til grunneiendommen. Selger vil kunne sette krav til sikkerhet i og rundt bygg og anlegg som skal brukes permanent som Kjøper må rette seg etter. Eventuelle slike tiltak skal bekostes av Selger.»*

VURDERING

Behovet er omforent mellom Avinor og Forsvaret. Vi vurderer derfor Avinors føremoner til å være uendret.

3.2.4

OBSERVASJONER

VURDERING

[REDACTED]

3.2.5

[REDACTED]

OBSERVASJONER

[REDACTED]

VURDERING

Behovet er omforent mellom Avinor og Forsvaret. Vi vurderer derfor Avinors føremoner til å være uendret.

3.2.6

[REDACTED]

OBSERVASJONER

[REDACTED]

[REDACTED]

VURDERING

3.2.7

I brevet fra Avinor 1.10.2022 hevder Avinor at dette er et nytt krav i forhold til om dette er behandlet i KS2. De kommenterer at det ikke er relevant i anleggsperioden, men at det kan ha noen konsekvenser eller risiko for konsekvenser for Avinors drift og kommersielle virksomhet og drift ved å beslaglegge areal og redusere fleksibilitet i driften. I et perspektiv utover 20 år vil det kunne ha samme effekt.

OBSERVASJONER

VURDERING

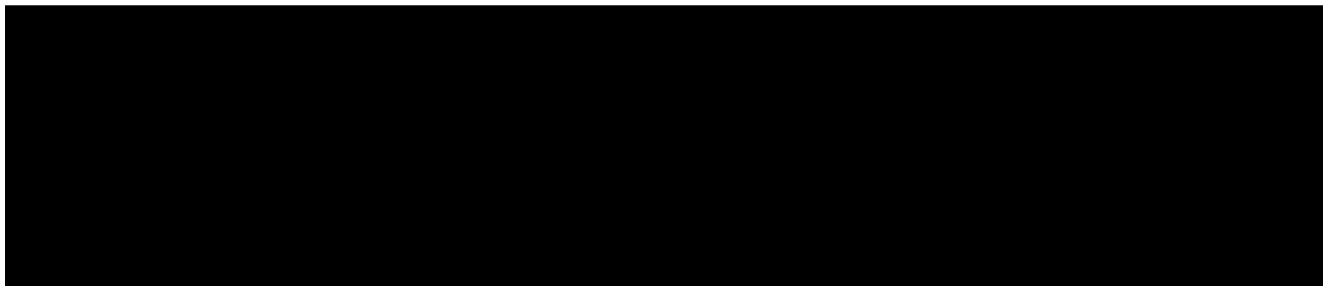
3.2.8

I brevet fra Avinor 1.10.2022 hevder Avinor at dette er et nytt krav i forhold til om dette er behandlet i KS2. De kommenterer at det vil få vesentlige konsekvenser i anleggsperioden i forhold til kostnader ved anleggsgjennomføringen og omlegging. Tilsvarende kommenterer de at det vil få vesentlige konsekvenser for Avinors drift og kommersielle virksomhet med samme kommentar om at det vil gi

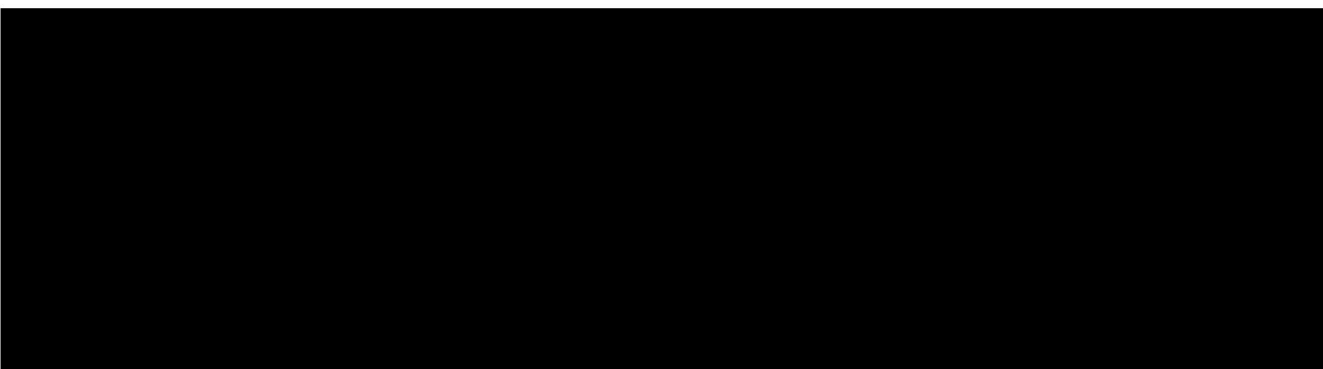
¹⁷ E-post fra Forsvarsbygg; «SV: Bodø, forsvarets behov Ny lufthavn – kart med navn / bygningsnummer?», datert 14.10.2022.

kostnader ved anleggsgjennomføringen og omlegging. I et perspektiv utover 20 år kan det beslaglegge areal og medføre fremtidige kostnadskonsekvenser.

OBSERVASJONER



VURDERING



3.2.9 ADKOMSTVEG OG INFRASTRUKTUR TIL TOMT FOR 330-SKVADRONEN

I brevet fra Avinor 1.10.2022 hevder Avinor at dette er et nytt krav i forhold til om dette er behandlet i KS2. De kommenterer at det vil kunne få noen konsekvenser eller risiko for konsekvenser i anleggsperioden. De beskriver at det vil få vesentlige konsekvenser (som må konkretiseres) i forhold til konsekvens for Avinors drift og kommersielle virksomhet og for drift og utvikling i et perspektiv utover 20 år. Avinor hevder at dette er noe som må bekostes av NAW SARH.

OBSERVASJONER

Forsvaret har i siste avtaleutkast for ny lufthavn beskrevet under punkt 12.2 om varige rettigheter at «Selger skal ha vederlagsfri og tidsubegrenset rett til å etablere, ha, disponere, drifte, oppgradere og vedlikeholde følgende EBA (Eiendom bygg og anlegg) og infrastruktur på Eiendommen: XVI. Fri og uhindret adkomstvei, infrastruktur mv til tomt til nytt bygg og anlegg for 330 skvadronen...» og videre «Selger skal eie ovennevnte bygg og anlegg mens Kjøper overtar eierskap til grunneiendommen. Selger vil kunne sette krav til sikkerhet i og rundt bygg og anlegg som skal brukes permanent som Kjøper må rette seg etter. Eventuelle slike tiltak skal bekostes av Selger.»

Utkastet til kjøpsavtale presiserer også (punkt 15, II): «Kjøper forplikter seg vederlagsfritt å tilrettelegge for at Selger etablerer og opprettholder adkomstvei fra offentlig vei over Eiendommen til ny base for 330 skvadronen. Selger har videre rett til å fremføre all nødvendig infrastruktur til den nye basen over Eiendommen. Plassering av vei og infrastruktur skal skje i samråd med Kjøper og skal utføres på en måte som ikke er unødvendig til skade for den sivile luftfart. Der det, ut ifra infrastrukturens art, er mulig, skal arealene som berøres tilbakestilles til minimum samme stand som før inngrepet.»

VURDERING

Vi vurderer behovet som uendret. Det fremstår ulogisk at det skal være et nytt behov at den nye NAW SARH-basen, plassert på eiendommen, skal ha behov for tilkomstvei.

Vi finner ikke at behovet påvirker vår tidligere vurdering av størrelsen på Avinors føremoner.

Vi vurderer det naturlig at adkomstveg og infrastruktur til tomt for 330-skvadronen dekkes av NAWSARH-prosjektet. Det befinner seg i dag en vei inn mot området dit den nye basen for redningshelikoptrene er planlagt. Videre er det beskrevet at Selger (Forsvarsbygg) skal bekoste veien («etablerer og opprettholder»), og at linjevalg skal skje i samråd med Kjøper (Avinor).

Arbeidet må, som ellers med forsvarrets opsjoner og bygging av ny base for redningshelikoptrene, koordineres i anleggsperioden.

3.2.10

I brevet fra Avinor 1.10.2022 hevder Avinor at dette er et nytt krav i forhold til om dette er behandlet i KS2. De kommenterer at konsekvenser for anleggsfasen, for Avinors drift og kommersielle virksomhet og drift og utvikling i perspektivet utover 20 år må konkretiseres med antagelse om at dette vil få vesentlige konsekvenser.

OBSERVASJONER

VURDERING

Vi vurderer dette som et nytt behov. Avtaleteksten fremstår som et altfor generelt krav/behov slik vi ser det. Dersom kravet tas med vil det gi konsekvenser for Avinor som er vanskelig å forutse.

Det endrede behovet vil kunne påvirke størrelsen på Avinors føremoner. Hvor mye Avinors føremoner vil påvirkes er vanskelig å anslå.

Vi anbefaler at kravet fjernes fra avtaleutkastet. Under forutsetning om at kravet fjernes vil ikke Avinors føremoner påvirkes.

3.2.11

I brevet fra Avinor 1.10.2022 hevder Avinor at dette er et nytt krav i forhold til om dette er behandlet i KS2. De kommenterer at konsekvenser for anleggsfasen, for Avinors drift og kommersielle virksomhet og drift og utvikling i perspektivet utover 20 år må konkretiseres med antagelse om at dette vil få vesentlige konsekvenser.

OBSERVASJONER

VURDERING

3.3 GRENSESNIITT OG FORSVARETS BEHOV I ANLEGGSFASEN

Avinor har orientert om at NLBO-prosjektet har etablert en struktur over styrende dokumenter (prosjektinterne- og eksterne) som er under etablering og vil etableres i prioritert rekkefølge. Arbeidet med de eksterne styringsdokumentene vil igangsettes når kjøpsavtalene er på plass. Avinor mener det i forhold til Forsvaret bør avtales noe slik som:

«Forsvaret og Avinor skal umiddelbart etter at denne avtalen signeres og investeringsbeslutning for NLBO fattes, i fellesskap gå i gang med å utarbeide et styringsdokument for den delen av totalprosjektet som Forsvaret skal finansiere. Styringsdokumentet skal sikre forutsigbarhet ved at alle sentrale forhold avklares; herunder omfang, avgrensninger, grensesnitt, sikkerhet, medvirkning, organisering og styring. Styringsdokumentet skal godkjennes av begge partene senest 6 måneder etter investeringsbeslutning og være et grunnlag for samspillet med entreprenørene.»

Vi har stor forståelse for Avinors behov for praktiske og prosjektoperasjonelle avklaringer til hvordan forsvarets behov skal løses i praksis i prosjektgjennomføringen. Vi støtter derfor denne tilnærmingen som også er i tråd med våre tilrådninger i KS2. Det er sentralt at prosjektet kommer videre med å detaljere ut disse momentene før prosjektets gjennomføringsfase er i gang. Når det gjelder Forsvarets rettigheter og behov i anleggsperioden er det vårt syn at *indirekte kostnader for anleggsfasen som direkte følger av forsvarets krav, som ellers helt tydelig kunne vært unngått, bør dekkes av forsvarret.*

Prosjektet bør som del av arbeidet med eksterne styringsdokumenter mellom Avinor og Forsvaret avklare premissene for hva som bør og ikke bør kunne anses å være kostnader som direkte og utelukkende skyldes forsvarsbehov. Eksempelvis kan det gjelde

som ikke uansett må kunne forventes i et anleggsprosjekt som foregår rett ved siden av en eksisterende lufthavn i operasjon. Det er viktig å se hen til forprosjektet og forutsetningene for kostnadene som ble estimert ved KS2 i dette arbeidet. Det vil for eksempel ikke være rimelig dersom Avinor skulle kreve at Forsvaret finansierer noe som allerede er tatt høyde for i kostnadsestimatene. Dette fordi det allerede vil inngå i prosjektkostnaden der finansieringen er avklart mellom partene, ref. kapittel 2.

Vi anbefaler at styringsdokumentet beskriver rutiner for hvordan Forsvaret og Avinor i fellesskap skal vurdere disse forholdene. Styringsdokumentet bør beskrive grensesnittene så langt det lar seg gjøre i selve styringsdokumentet med hensyn på å ha avklart mest mulig før igangsetting. Styringsdokumentet bør beskrive klare og omforente rutiner på hvordan uavklarte spørsmål som måtte oppstå skal vurderes og avklares innen rimelig tid i løpet av gjennomføringen.

Dette arbeidet må uansett gjøres i forbindelse med rutiner for forsvarets finansiering av kostnader knyttet til opprydning av «hot-spots» (PFAS) «på regning», samt selve investeringskostnadene for Forsvarets opsjoner. Vi forventer derfor at dette vil avklares som del av en helhet i arbeidet med ekstern styringsdokumentasjon.

Avinor har påpekt at det er viktig at forsvarets opsjoner avklares i god tid før utbyggingsprosjektet vedtas. Vi er enige i at utløsning av forsvarets opsjoner må avklares innen utbyggingsprosjektet vedtas.

3.4 TILRÅDNINGER FOR VIDERE ARBEID KNYTTET TIL FORSVARETS BEHOV

Tabell 11: Tilrådninger knyttet til Forsvarets behov

Tilrådning	Henvisning
Vi tilrår at Forsvarsbygg og Avinor enes om Forsvarets behov for å [REDACTED]	Kap. 3.2.1 og 3.2.2
Vi tilrår at Forsvarsbygg justerer avtaletekst knyttet til punktet om [REDACTED]	Kap. 3.2.7 og utkast til kjøpsavtalens punkt 12.2, underpunkt XIV.
Vi tilrår at Forsvarsbygg justerer avtaletekst slik at avtalen spesifiserer at [REDACTED] for Forsvaret ikke skal være til hinder for Avinors installasjoner og øvrig flyplassdrift.	Kap. 3.2.8 og utkast til kjøpsavtalen punkt 12.2, underpunkt XV.
Vi tilrår at Forsvarsbygg fjerner punktet om [REDACTED] fra avtaleteksten.	Kap. 3.2.10 og utkast til kjøpsavtalen punkt 12.2, underpunkt XVII.
Vi tilrår at Forsvarsbygg justerer avtaletekst slik at avtalen spesifiserer at [REDACTED] ikke skal være til hinder for Avinors installasjoner og øvrig flyplassdrift.	Kap. 3.2.11 og utkast til kjøpsavtalen punkt 12.2.
Generell tilrådning om at samtlige av Forsvarets behov som har kostnadmessige konsekvenser for prosjektet finansieres av Forsvaret, slik som øvrige av Forsvarets opsjoner også beskrevet i KS2. Dette gjelder bl.a. følgende behov som ikke var dekket av Forsvarets opsjoner i KS2: [REDACTED] tilkomstveg til 330-skv.	Kap. 0.
Endelig avklaring på utløsning av opsjoner må skje i god tid før utbyggingsprosjektet vedtas. Når det gjelder Forsvarets rettigheter og behov i anleggsperioden er det vårt syn at rimelige indirekte kostnader for anleggsfasen som direkte følger av forsvarrets krav, som ellers helt tydelig kunne vært unngått, bør dekkes av forsvaret. Avinor planlegger for å etablere bl.a. eksterne styringsdokumentasjon som skal regulere den delen av totalprosjektet som Forsvaret skal etablere. Vi anbefaler at styringsdokumentasjonen beskriver rutiner for hvordan Forsvaret og Avinor i fellesskap skal vurdere disse forholdene. Styringsdokumentasjonen bør beskrive grensesnittene så langt det lar seg gjøre i selve styringsdokumentasjonen med hensyn på å ha avklart mest mulig før igangsetting. Styringsdokumentasjonen bør beskrive klare og omforente rutiner på hvordan uavklarte spørsmål som måtte oppstå skal vurderes og avklares innen rimelig tid i gjennomføringen.	Kap. 3.3.

4 PRISJUSTERING AV PROSJEKTKOSTNADENE

Samferdselsdepartementet har foreslått at P50-kostnadene prisjusteres med en referanseindeks tilpasset fordelingen av overordnede kostnadselementer som utbyggingen vil bestå av. Denne gir en vekt på 60 prosent til SSBs indeks «Byggjeindeks for veganlegg (veganlegg i alt)»¹⁸ og 40 prosent vekt til SSBs indeks «Byggjeindeks for bustadblokk (bustadblokk i alt)»¹⁹. Bakgrunnen er at om lag 40 prosent av forventes å gå til å bygge terminalbygg, der byggekostnadsindeks for boligblokker er den mest nærliggende indeksen å velge, mens byggekostnadsindeks for veganlegg anses som representativt for utbygging av banesystemet. Vi legger til grunn denne indeksen i prisjustering av prosjektkostnadene.

4.1 PRISJUSTERTE PROSJEKTKOSTNADER

Tabell 12 under, viser prisjustert kostnads- og styringsramme oppgitt i endelige 2020- og 2021-kroner, samt prognose for 2022-kroner og beregnet referanseindeks. Når endelige årsgjennomsnitt for delindekser for 2022 foreligger, må referanseindeks for 2022 oppdateres og benyttes til å oppdatere prosjektkostnadene til endelige 2022-kroner. Som følge av sterk prisvekst, spesielt innen veganlegg, er vår prognose for styrings- og kostnadsramme i 2022-kroner hele 16,4 prosent høyere enn KS2-prognosen for 2021-kroner.

Tabell 12: Prisjustert anslag på kostnads- og styringsramme, millioner kroner, samt referanseindeks. Endelige indekser og kostnader i 2020- og 2021-kroner, prognose for 2022-kroner.

År	P50 (mill. kr)	P85 (mill. kr)	Referanseindeks
KS2-prognose (2021)	5 213	6 134	102,0
2020	5 111	6 014	100,0
2021	5 448	6 411	106,6
2022 (prognose)	6 067	7 139	118,7

4.2 BEREGNING OG BRUK AV REFERANSEINDEKS FOR NY LUFTHAVN

De to delindeksene referanseindeksen består av har forskjellige referanseår. Ettersom indeks for veganlegg har et langt tidligere referanseår enn den for boligblokker er den absolutte verdien av indeks for veganlegg langt høyere enn den for boligblokker. Dersom de to delindeksene kombineres til en samlet indeks, uten å korrigere for dette, vil vekst i indeks for veganlegg få større enn 60 prosents vekt i praksis. For å sammenstille referanseindeksen gir vi derfor først de to delindeksene samme referanseår (2020), og benytter disse i beregning av referanseindeks for 2021 og 2022.

I KS2 var prosjektkostnadene oppjustert fra 2020- til 2021-kroner med en antatt prisvekst på 2 prosent. Ettersom reell prisvekst i henhold til referanseindeksen var høyere enn dette fra 2020 til 2021, nedjusterer vi først prosjektkostnadene oppgitt i 2021-kroner med 2 prosent for å komme tilbake til reelle 2020-kroner. Deretter oppjusterer vi prosjektkostnader fra 2020 til 2021 og prognose for 2022. Vi benytter årsgjennomsnitt for indeksene for 2020 og 2021. For 2022 vil er ikke årsgjennomsnitt klart før året er omme. Vi har derfor benyttet indeks nærmest mulig midten av året av de tilgjengelige delindeksene per medio oktober 2022, for å beregne en prognose for årsgjennomsnitt for 2022. Vi

¹⁸ SSB tabell 08658, årlig; SSB tabell 08662, kvartalsvis.

¹⁹ SSB tabell 08654, årlig; tabell 08655, månedlig.

benytter delindekser nærmest midten av året, ettersom årsgjennomsnittet normalt sett vil ende nær indekser for andre til tredje kvartal ved kvartalsoppløsning og juni/juli ved månedsoppløsning. Når endelige årsgjennomsnitt for delindekser for 2022 foreligger, må referanseindeks oppdateres og benyttes til å oppdatere prosjektkostnadene til endelige 2022-kroner.

Tabell 13 under viser beregnet referanseindeks og grunnlaget disse er basert på. Som man kan se av tabellen har det vært en betydelig vekst i referanseindeksen de siste årene, og da spesielt innen delindeks for veganlegg fra 2021 til medio 2022. Prognose for referanseindeksen for 2022 er 16,4 prosent høyere enn KS2-prognosen for 2021-kroner.

Tabell 13: Referanseindeks og grunnlag for referanseindeks. Kilde: SSB

År	Referanseindeks	Veganlegg i alt (60% vekt)		Bustadblokk i alt (40% vekt)	
Referanseår	EKS (2020=100)	SSB (2004=100)	EKS/SSB (2020=100)	SSB (2015=100)	EKS/SSB (2020=100)
KS2-prognose (2021)	102				
2020	100	176.3	100	114.1	100
2021	106.6	188.5	106.9	121.1	106.1
2022 (prognose)	118.7	215.6 (2022K2)	122.3 (2022K2)	129.3	113.3 (2022M6)

5 PRISJUSTERING LOKALT BIDRAG

5.1 VURDERING

Som en del av denne supplerende analysen er vi bedt om å gi en tilrådning om indeksering av det lokale bidraget.

Vår tilrådning fremgår av separat notat oversendt Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet den 12. oktober 2022. Notatet ligger vedlagt som vedlegg 3.

5.2 TILRÅDNINGER FOR PRISJUSTERING LOKALT BIDRAG

Tabell 14: Tilrådninger for prisjustering lokalt bidrag

Tilrådning	Henvisning
Lokalt bidrag bør prisjusteres i tråd med Samferdselsdepartementets foreslåtte referanseindeks frem til tidspunktet der tyngdepunktet av lokale bidrag er tiltenkt å finansiere prosjektets kostnader og utbetalinger.	Vedlegg 3.
Etter dette tidspunktet bør bidraget justeres med ordinær prisvekst (KPI) frem til tidspunktet for betaling og overtagelse av nytt bydelsareal.	Vedlegg 3.
Det lokale bidraget (som prisjusteres) skal holdes fast uavhengig av eventuelle oppdateringer av kostnadsusikkerhetsanalyser etter utbyggingsvedtaket. Det samme gjelder tidspunktet der tyngdepunktet av lokale bidrag er tiltenkt å finansiere prosjektets kostnader og utbetalinger.	Vedlegg 3.
Forskuttet beløp fra Bodø kommune bør prisjusteres fra betalingstidspunktet i tråd med de samme indeksene og komme til fratrekk i det endelige oppgjøret mellom de lokale bidragsyterne og Avinor.	Vedlegg 3.
Finansieringskostnader som påløper som følge av betalingstidspunktet bør dekkes av prosjektets usikkerhetsavsetninger, og ikke belastes lokale bidragsytere, da dette i praksis er uteglemte kostnadsposter fra prosjektets kostnadskalkyle.	Vedlegg 3.

VEDLEGG 1 DOKUMENTLISTE

Dokument	Filnavn	Dato
Dokumenter fra Avinor		
Kjøpskontrakt (utkast)	SoU Kjøpekontrakt ny flyplass 220917.docx	17.09.2022
Kjøpskontrakt (utkast)	SoU Kjøpekontrakt dagens flyplass 220917.docx	17.09.2022
Masterplan drift øst Fase 1	Nye ENBO 2025 Fase1.pdf	01.03.2018
Masterplan drift øst Fase 2	Nye ENBO 2065 Fase2.pdf	01.03.2018
Ny lufthavn Bodø (NLBO) – håndtering av lønns- og prisutvikling	Notat - NLBO - KS2+ - Håndtering av lønns- og prisutvikling.docx	01.10.2022
Ny lufthavn Bodø (NLBO) – Forsvarets behov - Konsekvenser for Avinor	Notat - NLBO - KS2+ - Forsvarets behov - konsekvenser for Avinor.docx	01.10.2022
KS2 tilleggsvurdering: Ny lufthavn Bodø (NLBO) Forsvarets behov Konsekvenser for Avinor	NLBO - KS2-tilleggsvurdering - Konsekvenser forsvarets fotavtrykk - Møte 6.10.2022.pdf	06.10.2022
Masterplan Nye Bodø Lufthavn 2018 - 2065	Masterplan 2018-2065.pdf	14.03.2018
Rapport Ny Lufthavn Bodø – Analyse av driftsresultat og nåverdi	Driftsanalyse og nåverdi Ny lufthavn Bodø 23. juni 2020.pdf	23.06.2020
Korrespondanse mail	20221010 Ny lufthavn Bodø - KS2 tilleggsvurdering - Referater fra eierforum.msg	10.10.2022
Korrespondanse mail	20221005 SV Ny lufthavn Bodø - KS2 tilleggsvurdering - Spørsmål og ytterligere dokumentasjon.msg	04.10.2022
Korrespondanse mail	SV Ny lufthavn Bodø - KS2 tilleggsvurdering - Spørsmål og ytterligere dokumentasjon.msg	03.10.2022
Korrespondanse mail	SV Ny lufthavn Bodø - KS2 tilleggsvurdering - To notater.msg	03.10.2022
Møtereferat Eierforum	20210528 Referat eierforum 12.docx	28.05.2021
Møtereferat Eierforum	20211022 Referat eierforum 13.docx	22.11.2021
Møtereferat Eierforum	20220202 Referat eierforum 14.docx	02.02.2022
Møtereferat Eierforum	20220520 Referat eierforum 15 oppdatert med merknader fra SD.docx	20.05.2022
Korrespondanse mail	20221010 FW Bodø - Dokumenter ønsket av Holte.msg	10.10.2022
Korrespondanse mail	20221010 SV NLBO - KS2-tilleggsvurdering - Konsekvenser forsvarets fotavtrykk - Møte 6.10.2022.msg	10.10.2022
Notat -Håndtering av lønns- og prisstigning for NLBO og NLRA	Notat lønns- og prisstigning 180222.pdf	18.02.2022
Møtereferat Eierforum	20220520 Referat eierforum 15.docx	20.05.2022
Presentasjon Eierforum	2022.05.20 Presentasjon eierforum 15.pptx	20.05.2022
Korrespondanse mail	20221013 Ny lufthavn Bodø - Tilleggsvurdering KS2 Forsvarets behov - Brev fra FST til FD av 29.09.2022 (UO).msg	13.10.2022

Dokument	Filnavn	Dato
Korrespondanse mail	20221013 SV Ny lufthavn Bodø - Tilleggsvurdering KS2 Forsvarets behov - Brev fra FST til FD av 29.09.2022 (UO).msg	13.10.2022
Avinor AS - Lønns- og prisstigning i store prosjekter	Lønns- og prisstigning i store prosjekter(2160116).pdf	18.03.2022
Dokumenter fra Bodø Kommune		
Flytting av Bodø lufthavn - tilbakemelding på forslag til indeksering lokalt bidrag	Flytting av Bodø lufthavn - tilbakemelding på forslag til indeksering lokalt bidrag.pdf	04.10.2022
Korrespondanse mail	Flytting av Bodø lufthavn - tilbakemelding på forslag til indeksering lokalt bidrag.msg	04.10.2022
Dokumenter fra Forsvarsbygg		
Ny lufthavn Bodø [REDACTED]	Vedlegg 1. (UO) Oversendelsesbrev FB, 23.05.2019.pdf	23.05.2019
Ny lufthavn Bodø [REDACTED]	Vedlegg 2. (UO) Vedlegg 1, brev fra FST av 08.05.2019.pdf	08.05.2019
Forsvaret – Opsjoner Planer for etablering	Vedlegg 3. (UO) Forsvaret opsjoner planer for etablering, Norconsult.pdf	25.11.2020
Utrangeringsplan – år	Vedlegg 4. Utrangeringsplan Bodø, 12.09.2022.pdf	12.09.2022
KS2 – oktober 2022 Bodø flystasjon	Presentasjon FB til Holte, 06.10.22.pptx	06.10.2022
Korrespondanse mail	Bodø forsvarrets behov Ny lufthavn.msg	29.09.2022
Korrespondanse mail	20221014 SV Bodø forsvarrets behov Ny lufthavn - kart med navn bygningsnummer.msg	14.10.2022
Korrespondanse mail	20221006 Momenter fra NAW SARH etter dagen møte angående nye Bodø lufthavn.msg	06.10.2022
Avklaring av Forsvaret behov i forbindelse med nedleggelse av Bodø flystasjon	2020030304-14 (UO) Avklaring av Forsvarets behov i forbindelse med nedleggelse av Bodø Flystasjon (nedgradert sladdet versjon).pdf	29.20.2022
Korrespondanse mail	Fwd_ KS2 Bodø.msg	07.10.2022
Forsvarets fremtidige behov [REDACTED]	Vedlegg 1. Brev fra FST til FB av 19.12.17.pdf	19.12.2017
Forsvarets innspill til forsvarssektorens kommentarer til Bodø lufthavn, masterplan 2018	Vedlegg 2. Masterplan, brev fra FST til FB av 22.02.18.pdf	22.02.2018
Ny lufthavn Bodø – Forsvarets behov	Vedlegg 3. Brev fra Avinor til FST av 06.02.19.pdf	06.02.2019
Forsvarets behov [REDACTED]	Vedlegg 4. Brev fra FST til FB av 08.05.19.pdf	08.05.2019
Ny lufthavn Bodø [REDACTED]	Vedlegg 5. Brev fra FB til Avinor av 23.05.19.pdf	23.05.2019
Foreløpig skisse oversikt riving og gjenbruk av bygg (Vedlegg 6. Møtereferat, Avinor og FB av 30.08.2019)	Foreløpig skisse oversikt riving og gjenbruk av bygg 23-08-19.pdf	23.08.2029
Ny lufthavn Bodø - Riving av bygninger - Utkast til prøvetakingsplan (Vedlegg 6. Møtereferat, Avinor og FB av 30.08.2019)	Miljøkartlegging i forprosjekt.docx	30.08.2019
Vedlegg 6. Møtereferat, Avinor og FB av 30.08.2019 (NLBO - Gjenbruk og riving	NLBO - Gjenbruk og riving eksisterende bygg.xlsx	22.08.2019

Dokument	Filnavn	Dato
eksisterende bygg)		
Korrespondanse mail (Vedlegg 6. Møtereferat, Avinor og FB av 30.08.2019)	VS NLBO - Plan for miljøkartlegging av bygg i innledende forprosjekt.msg	30.08.2019
Ny lufthavn Bodø Møte med forsvarssektoren	Vedlegg 7. Referat, møte med forsvarssektoren 06.09.19.docx	06.09.2019
Ny lufthavn Bodø - Møtereferat – møte med Forsvarsbygg om Forsvarets behov ved ny lufthavn Bodø	Vedlegg 8. Referat fra møte med FB av 02.10.19.pdf	02.10.2019
Kjøpekontrakt vedrørende salg av del av Bodø flyplass (Vedlegg 10. Epost fra FB til Avinor, kontraktutkast av 20.05.20)	SoU Kjøpekontrakt byutvikling 200520.docx	20.05.2020
Kjøpekontrakt vedrørende salg av del av Bodø flyplass (Vedlegg 10. Epost fra FB til Avinor, kontraktutkast av 20.05.20)	SoU Kjøpekontrakt dagens flyplass utkast 200520.docx	20.05.2020
Kjøpekontrakt vedrørende salg av del av Bodø flyplass (Vedlegg 10. Epost fra FB til Avinor, kontraktutkast av 20.05.20)	SoU Kjøpekontrakt ny flyplass 200520.docx	20.05.2020
Kart over eiendommene (Vedlegg 10. Epost fra FB til Avinor, kontraktutkast av 20.05.20)	SoU Kjøpekontrakt Vedlegg x Kart over eiendommene.pdf	22.04.2020
Korrespondanse mail (Vedlegg 10. Epost fra FB til Avinor, kontraktutkast av 20.05.20)	VS Kjøpekontrakter Bodø for ny flyplass eksisterende flyplass og byutvikling.msg	06.10.2022
Forsvaret – Opsjoner Planer for etablering	Vedlegg 11. Opsjoner, Norconsult av 25.11.20.pdf	25.11.2020
Korrespondanse mail	VS_ Bodø KS 2 forsvarets behov – dokumentasjon.msg	07.10.2022
Utrangeringsplan - år	Utrangeringsplan Bodø, 02.09.2022.pdf	02.09.2022
Korrespondanse mail	Kart_ utrangeringsplan Bodø.msg	07.10.2022
Dokumenter fra Finansdepartementet		
Håndtering av lønns- og prisstigning Prisjustering lufthavnprosjekter	Svar fra FIN.pdf	28.09.2022
Korrespondanse Mail	Bodø	04.10.2022
Dokumenter fra Samferdselsdepartementet		
Flytting av Bodø lufthavn - indeksering lokalt bidrag	Flytting av Bodø lufthavn - indeksering lokalt bidrag(2215262).pdf	30.09.2022
Prisjustering lufthavnprosjekter	Prisjustering lufthavnprosjekter(2205025).pdf	23.08.2022

VEDLEGG 2 OVERSIKT OVER SENTRALE PERSONER

I tabellen under presenteres sentrale personer som har deltatt i møter knyttet til oppdraget.

Navn	Virksomhet
Petter Johannessen	Avinor
Erik Krogseth	Avinor
Øyvind Hallquist	Avinor
John Eivind Skogøy	Avinor
Steinar Ask	Avinor
Thorbjørn Bjørlo	Avinor
Berit Flore	Avinor
Paul Torgersen	Avinor
Erik Gjævenes	Avinor
Espen Finne	Forsvarsstaben
Trond Eliassen	Forsvarsbygg
Frode Karlsen	Forsvarsbygg
Christian Venge Tollefsen	Forsvarsbygg
Svein Solli	Forsvarsbygg (NAWSARH)
Jørn Stangnes	NAWSARH ved Justis- og beredskapsdepartementet
Kjell Hugvik	Bodø kommune
Irene Skiri	Bodø kommune
Merethe Schjem	Nordland fylkeskommune

VEDLEGG 3 NOTAT 12.10.2022 LOKAL PRISJUSTERING

Vedlegget er vedlagt i eget PDF-dokument.