

Sammendrag:

Evaluering av anbudsordningen for regionale flyruter

Statens kostnader til regionale flyruter har økt. Det er liten grad av konkurranse om tilbudene. Hovedgrunnen til dette er at det kun er Widerøe som kan kombinere fly med 30 seter og trykkabin på korte rullebaner. Der hvor rullebanene er lengre, har det vært konkurranse, og andre flyselskap er kommet inn. Et aktuelt tiltak er å bygge lengre rullebaner der hvor dette er mulig. Videre bør en vurdere bruk av mindre fly og mer direkte ruteføring der dette passer. I områder der andre enn Widerøe likevel ikke kan komme inn, anbefales det å åpne for å kombinere større ruteområder for å utnytte stordriftsfordeler. Av hensyn til konkurransen bør en videre være forsiktig med krav om spesifikke navigasjonssystem og deltakelse i globale billettdistribusjonssystem. Det foreslås gå å over fra maksimaltakster til et system med maksimale gjennomsnittstakster for å stimulere til økt trafikk. Bedret vegnett og kommersielle flytilbud har over tid endret vilkårene for statsstøtte. Det anbefales derfor å vurdere transportbehovet nærmere og å utvikle klare kriterier for statsstøtte.

Dyrere tilskudd over tid – liten konkurranse

EUs luftfartspolitiske pakke som kom i 1992 innebar at statsstøttede flyruter måtte legges ut på anbud. Før dette ble det tegnet kontrakter på basis av forhandlinger mellom Widerøes flyveselskap AS og staten.

I første anbudsutlysning for perioden 1.4 1997- 1.4 2000 vant Widerøe alle ruteområder. Widerøe hadde et samlet bud som totalt krevde 20-30 prosent lavere tilskudd enn det de hadde fått i tilskudd året før. Ved senere utlysninger har tilskuddsbeløpet gått opp. I mange ruteområder har Widerøe vært eneste tilbyder. Kun der hvor det ikke var krav om fly med minst 30 seter eller rullebanelengden er minst 1199 m var det mer enn et selskap som la inn bud.

Kompensasjonsbeløpet har økt fra 400 mill kr til 630 mill kr per år fra perioden 2003-2006 til perioden 2009-2012. Det konsumprisjusterte tilskuddet per passasjer har derimot ikke økt særlig på 2000-tallet fordi trafikken har økt. Gjennomsnittet i 2009 var 550 kr per passasjer. Fagernesruta har et svært høyt tilskudd per passasjer (2670 kr). Deretter kommer ruteområde Nord-Troms og Finnmark med 1360 kr per passasjer.

Takstene ble satt ned med 20 % i dette ruteområdet fra 1.april 2007 og tilskuddsbehovet økte som følge av dette. Nedsettelsen av maksimaltakstene 1.april 2007 gjenopprettet i hovedsak takstregulativet fra 2003/04 fordi takstene økte kraftig fra 1.juli 2004. Fra 2005/06 til 2007/08 var det en realprisnedgang i takstene på 22 % og gjennomsnittsprisene ble redusert med ca 14 %. Trafikken i Nord-Troms og

Finnmark har utviklet seg svakere enn øvrige FOT-ruter, men fikk et lite oppsving i 2007. Helgeland og Vestlandet er de ruteområdene som har hatt sterkest vekst etter 2001.

Korte flygninger gir høye kostnader

En forutsetning for god driftsøkonomi i flybransjen er høy utnyttelse av fly og mannskaper. Flyselskaper tjener penger når flyet er i lufta. Det regionale rutenettet preges imidlertid av mange korte hopp. Dette gir mye bakketid og færre effektive flytimer og dermed ofte svak driftsøkonomi.

Når flyselskapers kostnader skal sammenliknes, må man ta hensyn til gjennomsnittlig flydistanse. Ved hjelp av kostnadsmodeller som fanger opp dette er det funnet at Widerøe har ca 11 % høyere driftskostnader per fly og 25 % høyere kostnader per sete enn Danish Air Transport på sammenliknbare distanser.

Stordriftsfordeler

Det er stordriftsfordeler i flydriften. Disse knytter seg i hovedsak til disponering av mannskaper og fly og behovet for å reservekapasitet i tilfelle av sykdom eller teknisk svikt. Disse stordriftsfordelene taler for å se flere ruteområder i sammenheng i utlysningene hvis man vil unngå redusert regularitet eller økte kostnader. Samtidig bør en sette sammen de ruteområder hvor det er lengre rullebaner og større sannsynlighet for konkurranse på den ene siden, og de hvor det ikke er det på den andre siden. Videre er ruteområder som passe omfattende for god utnyttelse av et helt antall fly å anbefale.

Nytt takstsystem

Både ut fra kostnadsstrukturen og prisstrukturen på kommersielle ruter, anbefales det en mer avstandsdegressiv takststruktur. Dette innebærer at taksten bør stige mindre pr km enn i dag. For å unngå at dette ikke skal øke støttebeløpet for mye, kan takstene på de korteste rutene justeres opp.

Videre anbefales en overgang til et system med maksimale gjennomsnittspriser slik de har i Sverige. Dette sikrer tilstrekkelige reisemuligheter på toppbelastningstidspunkter for de mest betalingsvillige markedssegmenter samtidig som anbudsinnehaveren har et incentiv til å rabattere for å øke trafikkgrunnlaget og dermed inntektene ved en gitt produksjon. Myndighetene oppnår da at tilbudet kan benyttes av flest mulig samtidig som "viktige" passasjerer med høy betalingsvillighet/nytte får reist også på kort varsel. Systemet foreslås utprøvet i et ruteområde.

Lengre rullebaner gir mulighet for flere flytyper og gir mer konkurranse

Dash8-100 maskiner er de eneste flymaskiner over 30 seter og med trykkabin som kan komme ned og opp på 800 m rullebaner. Tilgangen til slike maskiner er liten i Europa. Maskinene er dessuten gått ut av produksjon. Widerøe kan med et intensivert vedlikeholdsprogram drifte disse fram til 2030-35.

Noe lengre rullebaner kan bringe inn større maskiner. I Europa er det god tilgang på ATR.42. I tillegg er det også god tilgang på Dornier 228 og 328 som er mindre enn Dash8 (hhv 19 og 32 seter). Lenger rullebane er det viktigste tiltaket for å få

inn mer konkurranse på FOT-rutene, men alle plasser er ikke egnet til dette enten pga topografi eller markedsstørrelse.

Andre tiltak for mer / mindre konkurranse

Et satellittbasert navigasjonssystem kalt SCAT-1 er under innføring. Dette finnes kun i Norge og krever en helt spesiell type navigasjonsutstyr. Andre rimeligere typer er under innføring internasjonalt. Krav om SCAT-1 anbudsutlysningene vil i praksis utelukke andre enn Widerøe.

En distribusjon gjennom GDS'er krever at flyselskapet skal delta i betalingsløsningen BSP (Bank Settlement Plan). En slik løsning er kostbar og deltakerne betaler i dag fra 4 – 9% av omsetningen for å være tilknyttet BSP. Dette er kostnader som ikke påløper ved salg på egne nettsider og et slik krav må kunne sies å være et konkurransehinder

Ingen klare kriterier for statsstøtte – utredning påkrevet

Det er ingen klare kriterier for inkludering av ruter i FOT-ordningen. EU-reglene er svært vide på dette feltet. Hvilke ruter som støttes er i stor grad historisk bestemt. Prosessen med anbudsutlysninger er svært politisk styrt, først i departementet og deretter i de fylkesvise høringene om rutetilbudet. Sverige har et opplegg for utlysning basert på faste kriterier for hvilke ruter som underlegges et FOT-regime. I USA vektlegges avstand til større flyplass og støttebeløp per passasjer. I tillegg setter begge land kun krav til en minimumsbetjening med to frekvenser daglig.

I Norge vil avstand til stamflyplass, støtte per passasjer og markedsstørrelse kunne være egnede kriterier. I tillegg har de norske kortbaneflyplassene en todelt funksjon; reise til regionalt senter (eks Bodø/Tromsø) og reiser videre f eks til Oslo. Den todelte funksjonen gjør at det ikke er like enkelt å definere behovskriterier i Norge. Det er også naturlig å vurdere hvor nær hverandre de regionale flyplassene ligger. Klare kriterier gjør det lettere å håndtere lokalpolitisk press på en enhetlig måte og dessuten kan man fange opp endringer både i vegtilbud og flytilbud som påvirker behovet for støtte. Det er behov for klarere kriterier på dette området.

Foreslåtte ruteendringer

Foreløpige vurderinger peker på at rute til Fagernes kan utgå. Rute fra Ørland bør vurderes hvis de får ny base for Luftforsvaret. Ruter til Bergen fra andre flyplasser på Vestlandet enn Florø bør vurderes sløyfet. Direkteruter til Oslo fra Helgeland og Lofoten vil redusere behovet for regionale ruter. Lengre rullebaner i Lofoten – Vesterålen vil kunne redusere behovet for statlig støtte. Bruk av mindre fly i Finnmark kan redusere antall mellomlandinger. Alle disse endringene vil kunne bidra til å redusere statens utlegg på FOT-rutene. Samtidig bør det understrekes at dette er foreløpige vurderinger som ikke er basert på klare kriterier for behovet for statlig støtte.