

Sammendrag:

Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Sør-Norge

TØI rapport 1331/2014

Forfatter(e): Harald Thune-Larsen, Svein Bråthen og Knut Sandberg Eriksen
Oslo 2014 63 sider

Siden 1996 har Samferdselsdepartementet gjennomført anbuds konkurranser på regionale flyruter i henhold til forskriftene om Forpliktelse til Offentlig Tjenesteyting (FOT). Anbudskonkurransene lyses ut etter reglene i Europaparlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 1008/2008 av 24.september om felles regler for drift av lufttrafikk i Fellesskapet og Forskrift av 12.august 2011 nr. 833 om kjøp av lufttransporttjenester i EØS.

Samferdselsdepartementet har gitt Transportøkonomisk institutt i samarbeid med Møreforskning i oppdrag å utrede et nytt anbudsopplegg på regionale ruteflyginger i Sør-Norge fra 1.april 2016. Dagens situasjon er gjennomgått og mulighetene for kommersiell drift vurdert. I tillegg er det utarbeidet forslag til kriterier for når ruter bør inkluderes i anbudsopplegget, forslag som kan fremme konkurransen og forslag til rutestruktur og transportstandard.

Stor variasjon i trafikk og belegg for FOT-rutene i Sør-Norge

Trafikkvolumet på FOT-rutene i Sør-Norge i 2013 varierte fra ca. 3 000 passasjerer på ruten Oslo-Fagernes til knapt 100 000 passasjerer på ruten Oslo – Ørsta-Volda.

Fagernes hadde også det laveste belegget, med 15-20 prosent kabinfaktor på årsbasis mens Røros hadde 22 000 passasjerer og 44 prosent belegg.

Bergen-Førde har 12 000 – 13 000 passasjerer årlig og et belegg på rundt 44 prosent. De øvrige rutene til og fra Førde og Florø har nærmere 70 000 passasjerer hver og belegg på 54 – 66 prosent. Belegget er spesielt høyt på kveldsruten Oslo-Førde, men også flere andre enkeltruter i dette området har perioder med høyt belegg.

Sandane har 6 000 passasjerer årlig til Bergen og 34 000 til Oslo. Trafikken rutes delvis via Sogndal og delvis direkte til/fra Oslo. Belegget til/fra Sandane er moderat unntatt på direkteruten Oslo – Sandane, der belegget er 71 prosent og periodevis langt høyere.

Sogndal har 15 000 passasjerer til Bergen og 45 000 til Oslo. Generelt ligger belegget på 57-63 prosent, men både kveldsruten Sogndal – Bergen og flere andre ruter har svært høyt belegg i perioder.

På Bergen - Ørsta-Volda er det 22 000 passasjerer med overvekt av passasjerer sørover. Her er belegget 72 prosent sørover med spesielt høye kabinfaktorer på morgenavgangen. På Oslo-ruten er belegget i gjennomsnitt 72-73 prosent, og svært høyt på enkelte ruter.

Generelt viser analysen at antall tilnærmet fulle fly øker sterkt med belegget. På de aller travleste relasjonene har 20-25 prosent av avgangene 90-100 prosent belegg.

Liten sammenheng mellom belegg og betalt andel av full pris

Maksimaltakstene bestemmer hvor høy pris flyselskapene kan forlange på de ulike rutene. Vi har beregnet gjennomsnittlig billettinntekt for flyselskapet i prosent av maksimaltaksten for hver strekning.

På Widerøes ruter er det delvis en sammenheng mellom belegg og andel av full pris ved at andelen av full pris på Oslo - Røros ligger på 33 prosent og andelen full pris på Bergen - Førde på 42-45 prosent, mens andelen av full pris stort sett ligger på 50-60 prosent ellers. Internt i den store gruppen av ruter på Vestlandet er det ellers liten sammenheng mellom betalt andel av full pris og belegg.

Lav forventet trafikkvekst

Generelt forventes det rundt 2 prosent årlig trafikkvekst til 2020 for de fleste rutene.

Selv om disse tilbudene opprettholdes forventes det likevel ikke trafikkvekst på:

- Bergen-Førde
- Bergen-Sandane
- Oslo-Fagernes (men her ventes betydelig variasjon fra år til år)

For Ørsta-Volda venter vi 4 prosent årlig vekst til 2016 og 2 prosent etterpå, mens Florø-Bergen kan få 3 prosent årlig vekst.

Høyeste billettpris på kommersielle ruter ligger langt høyere enn tilsvarende maksimaltakster ved FOT

Den største operatøren på FOT-nettet, Widerøe, har også et omfattende kommersielt rutenett. En sammenligning viser at full-flex billettprisene i dette kommersielle rutenettet ligger betydelig høyere enn tilsvarende (basert på distanse) maksimaltakster i FOT-nettet. Generelt anslås forskjellen til 35-50 prosent av maksimaltaksten, men med mindre forskjell for Røros og større for Fagernes.

Gjennomsnittsprisene er vanskeligere å sammenligne på grunn av begrenset kunnskap om de faktiske billettpriser i det kommersielle markedet, men det ser ut til at forskjellene er størst på korte distanser, der de anslåtte kommersielle gjennomsnittsprisene stort sett ligger på 1100 – 1200 kr en vei, mens de tilsvarende prisene ved FOT ligger på 600 - 900 kr. Ved FOT øker gjennomsnittsprisen generelt ved økende distanse mens det er uklart hvorvidt det er noen tilsvarende tendens for kommersielle ruter innenfor det aktuelle intervallet.

Halvparten av FOT-rutene i Sør-Norge har grunnlag for kommersiell drift

Generelle vurderinger av inntekter og kostnader ved flydrift gir som konklusjon at det bør være grunnlag for kommersiell drift fra alle de 5 lufthavnene på Vestlandet, men ikke fra Fagernes og Røros.

På Florø flyr operatøren nå uten tilskudd, og det er helt klart grunnlag for kommersielle ruter til både Oslo og Bergen, men med noe færre ruter og noe større fly enn i dag.

På Ørsta-Volda regner vi med at Oslo-ruten allerede i dag går med overskudd uten støtte og at kommersiell drift ville gi små endringer i rutestrukturen pga høy generell kabinfaktor.

Også de øvrige Oslo-rutene fra Vestlandet regner vi med vil bli videreført kommersielt, men med større tilpasninger i form av redusert tilbud.

Det er mindre trolig at de øvrige Bergens-rutene ville bli opprettholdt som et kommersielt tilbud pga lavt trafikkvolum kombinert med relativt korte avstander. Et unntak kan være ruten fra Ørsta-Volda.

Vi regner med at høyeste billettpris vil øke kraftig på alle ruter der FOT erstattes med kommersiell betjening. Gjennomsnittsprisen vil øke mest på korte distanser.

Et enkelt kriteriesett er utviklet for å evaluere FOT-ruter basert på transportstandard og samfunnsøkonomi

Transportstandard er et vanskelig begrep, og det har vært få vellykkede forsøk på å definere en faglig sett nøytral transportstandard. Den resulterende transportstandard vil ofte være preget av hva det offentlige er villig til å yte i tilskudd. Utgangspunktet er at dagens FOT-ruter faller inn under EU Regulation 1008/2008, der kriteriene for når og hvor FOT skal kunne tilbys, er ganske vide.

Vi har laget noen enkle, veiledende vurderingskriterier for hvor lang reisetid det skal være til ulike knutepunktsfunksjoner, og hvor lenge man skal kunne oppholde seg der gjennom 1 arbeidsdag basert på en dagsreise. Dette er visualisert ved hjelp av en fargekoding der rød=ikke oppfylt, gul=akseptabel og grønn=god oppfyllelse. Kapittel 5 beskriver dette nærmere, og kriteriene er anvendt i kapittel 6.5 for å vurdere aktuelle steders tilgjengelighet.

En enkel samfunnsøkonomisk vurdering kan ta utgangspunkt i en kartlegging tilskudd pr. passasjer pr. rute, som en kan hente ut av statistikk, samt passasjerenes billettutlegg og verdien av deres tidsbruk ved flyreisen. Dersom generaliserte reisekostnader for passasjerene med fly overstiger generaliserte kostnader med annen transport så bør FOT-tilbudet reduseres, eller fjernes. Det motsatte er som regel tilfelle, og da bør man vurdere oppofrelsen ved å benytte alternativ transport opp mot dagens samlede ytelser til å dekke kostnaden ved FOT-rutene, gjennom å vurdere om reduserte generaliserte kostnader pr. tilskuddskrone ved flytransport ligger i området rundt 1 eller høyere. En slik enkel regnemåte kan gi en indikasjon på om man kan vurdere å redusere eller øke FOT-ytelsene, gitt at kabinfaktoren tilsier en forsvarlig kapasitetsutnyttelse.

Gyldighetsområdet for opplegget er der hvor det allerede er, eller kan settes i gang et flytilbud gitt at flyplasser og annen fast infrastruktur er på plass. Opplegget er nærmere beskrevet i kapittel 5 og anvendt i kapittel 6.

Generelt så har vi dimensjonert setekapasiteten ut fra en kabinfaktor på 60 %, hvilket kan tilsi fullt belegg på rundt 10 % av avgangene (kapittel 2.1). Vi har også angitt tidskrav basert på tilgjengelighetskriteriene ovenfor. Disse kan selvsagt skape utfordringer med tanke på flåtedisponering.

Forslag for korte, trafikksvake direkteruter

Vi har vurdert rutene Førde-Bergen, Sogndal-Bergen og Fagernes-Oslo under dette avsnittet. Dersom man skal anvende kriteriesettet for tilgjengelighet som vist ovenfor og oppnå minst akseptabel standard, så vil alle disse strekningene kunne oppnå dette uten bruk av fly. Sogndal-Bergen vil ikke kunne oppnå god tilgjengelighet når det gjelder tilgjengelighet til by med regionsykehus, eller fylkesadministrasjon uten et flytilbud. Både Førde og Fagernes kan oppnå grønn standard ved bruk av vegtransport for alle relevante kriterier så nær som tilgang til et internasjonalt flytilbud.

Dersom man skulle kreve en rimelig balanse mellom nødvendige FOT-tilskudd og reduksjon i beregnede transportkostnader for passasjerene, og oppfyllelse av tilgjengelighetskriteriene, så indikerer det en nedleggelse av rutene Førde-Bergen og Fagernes-Oslo. Dette er nærmere begrunnet i kapittel 6.

Vårt forslag er:

- Fagernes-Oslo legges ned
- Førde-Bergen legges ned
- Sogndal-Bergen videreføres (omtalt i neste avsnitt)

Forslag for Sogndal, Sandane og Ørsta-Volda mot Bergen

Dette omfatter rutene mellom Bergen og Sogndal, Sandane og Ørsta/Volda. Disse er så vidt tett sammenvevd at vi finner det hensiktsmessig å se dem i sammenheng. Unntaket er en daglig direkterute t/r Bergen-Ørsta/Volda. Sogndal fungerer som et lokalt nav som betjener Sandane og Ørsta/Volda. Vi har ikke sett på effekter av å forlenge rullebanen på Sogndal/Haukåsen for den kommende anbudsperioden. Vurderingene er basert på prosedyren overfor, og er nærmere beskrevet i kapittel 6.4.

Vårt forslag er:

- Strekningen Ørsta/Volda-Bergen kjøres med 20 000 seter hver vei, for øvrig ingen krav til frekvens, flystørrelse eller ruteføring. Tidskrav: Som før på morgen og kveld (men med fleksibilitet innenfor kravet til «grønn» tilgjengelighet).
- Strekningen Sandane-Bergen kjøres med 5 000 seter hver vei og 2 t/r daglig, for øvrig ingen krav til frekvens, flystørrelse eller ruteføring. Tidskrav: Som kravet til «grønn» tilgjengelighet, første landing i Bergen før kl. 10 og siste avgang fra Bergen etter kl. 16.
- Strekningen Sogndal-Bergen kjøres med 12 000 seter hver vei og 2 t/r daglig, for øvrig ingen krav til frekvens, flystørrelse eller ruteføring. Tidskrav: Tilpasses kravet til «grønn» tilgjengelighet, første landing i Bergen før kl. 10 og siste avgang fra Bergen etter kl. 16.
- Moderat økning i maksimaltakst for å redusere avstanden til kommersiell prissetting og redusere tilskuddsbehovet

Forslag for Røros-Oslo

Røros-Oslo har i dag rundt 22 000 passasjerer i året. Det er ca. 5 timers kjøretid med både bil og tog til Oslo, drøye 2 timer til Trondheim mens flytiden til Oslo er på 53 minutter. Alle kriteriene knyttet til regional tilgjengelighet samt tilgang til

internasjonale ruter er oppfylt uten bruk av fly fra Røros, men tilgjengelighet til hovedstad er ikke oppfylt (det tar omtrent like lang tid å benytte fly fra Værnes som bil eller tog).

Vårt forslag er:

- 18 000 seter tilbys hver vei
- Ingen krav til frekvens, flystørrelse eller ruteføring
- Tidskrav: Som før på morgen og kveld (men med fleksibilitet innenfor kravet til «grønn» tilgjengelighet)
- Takstene ligge nokså nært kommersielt nivå, og vi anbefaler ikke realøkning.

Forslag for Sandane-Oslo

Ruten har i dag ca. 34 000 passasjerer. Det er ca. 7 timers kjøretid til Oslo. Tilgjengelighet til hovedstaden er ikke oppfylt, den kan imidlertid oppfylles dersom man kjører til Sogndal (noe raskere enn til Ørsta/Volda) og flyr derfra. Tilgjengeligheten til Bergen er nærmere omtalt i kapittel 6.4.

Ved en overføring av trafikken eksempelvis til Sogndal og fly derfra, blir reduksjonen i passasjerenes transportkostnader selvfølgelig mindre sammenlignet med direkteruter fra Sandane. En slik løsning vil påføre de reisende en merkostnad på rundt 1300 kr pr. t/r-reise sammenlignet med en direkterute fra Sandane. I et slikt scenario vil imidlertid Sogndal muligens kunne drives kommersielt, noe vi drøfter litt nærmere nedenfor. Det vil også høyst sannsynlig bety at Sandane lufthavn legges ned.

Vårt forslag er:

- 28 000 seter tilbys hver vei
- Ingen krav til frekvens, flystørrelse eller ruteføring
- Tidskrav: Som før på morgen og kveld (men med fleksibilitet innenfor kravet til «grønn» tilgjengelighet)
- Moderat økning i maksimaltakst for å redusere avstanden til kommersiell prissetting og redusere tilskuddsbehovet

Forslag for Sogndal-Oslo

Ruten har i dag ca. 45 000 passasjerer. Tilgjengelighet til hovedstaden er ikke oppfylt uten bruk av fly, den kan imidlertid oppfylles dersom man kjører til Sandane eller Førde og flyr derfra. Tilgjengeligheten til Bergen er behandlet i kapittel 6.4.

Vårt forslag er:

- 37 500 seter tilbys hver vei.
- Ingen krav til frekvens, flystørrelse eller ruteføring
- Tidskrav: Som før på morgen og kveld (men med fleksibilitet innenfor kravet til «grønn» tilgjengelighet)
- Moderat økning i maksimaltakst for å redusere avstanden til kommersiell prissetting og redusere tilskuddsbehovet

Forslag knyttet til kommersiell drift

Dette spørsmålet er behandlet i kapittel 4 og 7.

Vår forslag er:

- Oslo - Ørsta-Volda tas ut av anbudsopplegget siden ruten går med overskudd.
- Florø – rutene tas ut av anbudsopplegget siden tilskuddet er 0 i dag.
- Oslo-Førde vurderes tatt ut av anbudsopplegget fordi de nærmer seg overskudd.
- Alternativt kan rutene lyses ut med spesifikasjoner som angitt i kapittel 7

Generelle forslag

- Alle produksjonskrav spesifiseres som seter per år eller sesong for å gi operatøren maksimal mulighet for tilpasning.
- Krav til tidspunkter angis eventuelt i antall tilgjengelige seter, for eksempel «minst 60 seter fra Sogndal til Oslo før kl 9:00».
- Ingen krav til ruteføring, frekvens eller flystørrelse for å øke konkurranse og fleksibilitet.
- Maksimalprisene bør økes noe for å komme nærmere kommersielle priser og redusere tilskuddsbehovet der hvor tilskudd er aktuelt. Unntaket er Oslo-Røros.

Rent generelt kan det være en avveining mellom adgang til å trekke ut samdriftsfordeler i kombinasjoner av ruter, og hensynet til en fungerende konkurransesituasjon. Vi har ikke gått detaljert inn i alle mulige kombinasjoner av ruter, så vi gjør en anbefaling basert på gjennomgangen ovenfor.

- Kommersielle ruter trekkes ikke eksplisitt inn i kombinasjonene. Det betyr at Florø utgår fra FOT.
- Fagernes og Røros kan være egnet til å trekke til seg mindre aktører, men bør samtidig kunne tilbys som en pakke hvis Fagernesruten blir besluttet opprettholdt, noe vi ikke anbefaler.
- Det er vanskelig å anbefale en full oppsplitting av ruteområdene knyttet til Førde, Sogndal, Sandane og Hovden, siden det er indikasjoner på vesentlige samdriftsfordeler mellom disse områdene, blant annet ut fra siste anbudsprotokoll.

Lengre rullebaner og færre ruter mest effektive virkemiddel for økt konkurranse

Det beste virkemidlet for å øke konkurransen er å forlenge rullebanene der hvor dette åpner opp for flere flytyper enn i dag og er økonomisk forsvarlig. Nedleggelse av de mest trafikksvake rutene er også et alternativ.

Der dette ikke er aktuelt bør kravene til flystørrelse gjøres mer fleksible, i hvert fall på korte strekninger med lavt trafikkgrunnlag.

Kravene til navigasjonssystemene bør være mest mulig fleksible så lenge krav til sikkerhet og regularitet blir opprettholdt.

Lengre tidsrom fra tildeling til oppstart bør vurderes for å gjøre tiltrekke tilbud fra operatører som trenger lengre tid til å tilpasse produksjonen.