

Den regionale lufthavnstrukturen i Norge - Hvor mange lufthavner trenger vi?

av

Thor-Erik Sandberg Hanssen
Doktorgradsstipendiat
Handelshøgskolen i Bodø / Universitetet i Nordland

Terje Andreas Mathisen
Forsker
Handelshøgskolen i Bodø / Universitetet i Nordland

Innledning

Vanskelig topografi, lange avstander og få innbyggere gjør Norge til et utfordrende land å få etablert en god og effektiv transportinfrastruktur i. Et virkemiddel for å bedre kommunikasjonen mellom landsdelene har siden slutten av 1960-tallet vært et nettverk av regionale kortbanelufthavner, kombinert med offentlig kjøp av flyrutetjenester¹. Hovedargumentet som ble brukt da de regionale lufthavnene ble etablert var å få på plass rask og effektiv kommunikasjon fra mindre steder til fylkessentrene (Solvoll og Amundsveen, 2004).

Etter at beslutningen om å etablere et kortbanenett ble fattet på slutten av 1960-tallet har norske myndigheter også investert store beløp i infrastrukturen til de øvrige transportsektorene, investeringer som har bidratt til redusert transporttid med bil og båt, så vel innad i regioner som mellom regionene i Norge. Reduksjonen i reisetid mellom byer i distriktene, som har funnet sted siden kortbanenettet ble etablert, kombinert med store investeringsbehov på lufthavnene for at disse skal innfri nye sikkerhetskrav, gjør følgende spørsmål aktuelt: Hvor mange regionale lufthavner trenger Norge?

Den regionale lufthavnstrukturen i Norge og dens utfordringer

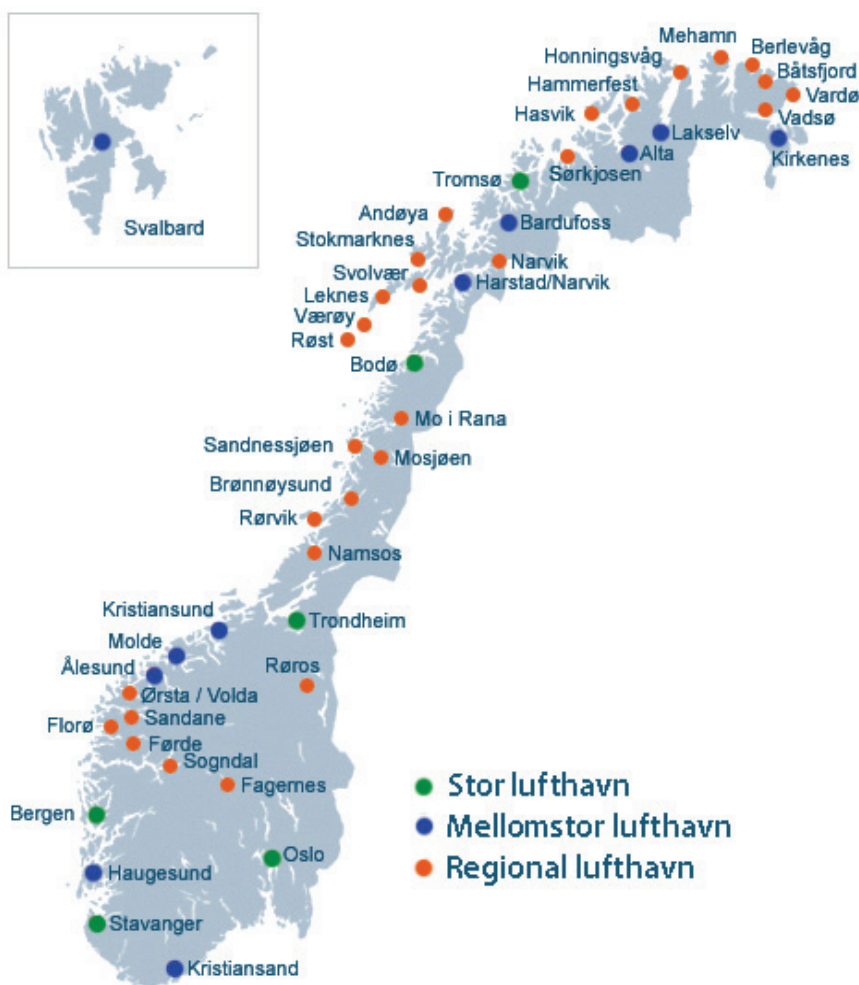
Det statlige aksjeselskapet Avinor eier, og driver, 46 lufthavner i Norge. I tillegg er det flere mindre lufthavner som har andre private eller offentlige eiere. Lufthavnene som er eid av Avinor er fordelt over hele landet og er kategorisert i store lufthavner (stamrute), mellomstore lufthavner og regionale lufthavner, se figur 1. De regionale lufthavnene er de 29 mindre lufthavnene som staten overtok fra kommunene i 1997 og 1998.

Siden etableringen av de regionale lufthavnene ble påbegynt på slutten av 1960-tallet har det kun funnet sted mindre endringer i den regionale lufthavnstrukturen. I samme tidsrom har resten av samfunnet vært gjennom store forandringer som har ført til at de regionale lufthavnene i dag blant annet står overfor følgende utfordringer:

- Høye billettpriser.
- Forholdsvis dårlig rutetilbud til hovedstaden.
- Stort investeringsbehov.
- Høye driftskostnader.

Med bakgrunn i antagelsen om individenes minimering av generaliserte kostnader er det dermed naturlig at passasjerene gradvis har valgt å benytte seg av andre transportmidler, se for eksempel Button (1993) for diskusjon om egenskaper ved etterspørselen etter transporttjenester. Redusert reisetid, økt komfort og lavere priser på konkurrerende transportalternativer gjør at de generaliserte reisekostnadene i regionen er blitt betydelig redusert spesielt for privatbil, men også for båt.

¹ Staten kjøper flyrutetjenester på ruter som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme, men som staten anser som viktige utfra politiske målsetninger. Rutene har betegnelsen FOT-ruter (Forpliktelse til offentlig tjenesteyting).



Figur 1: Lufthavner eid av Avinor (Kilde: www.avinor.no).

Høye billettpriser

De forholdsvis høye billettprisene til/fra kortbanelufthavnene skyldes at rutene på det regionale flyrutenettet i all hovedsak er regulert med hensyn til faktorer som maksimalpris, frekvens og komfort/flytype. Takstene flyselskapene kan kreve av passasjerer på dette rutenettet har stort sett blitt justert med utgangspunkt i utviklingen til konsumprisindeksen, og har således vært frakoblet etterspørsels- og kostnadsstrukturen innen øvrig luftfart (Solvoll og Amundsveen, 2004). De senere års takstutvikling på stamrutenettet, der etableringen av lavprisselskapet Norwegian har ført til konkurranse om kundene, med påfølgende reduserte billettpriser, har ført til at billettprisene på det regionale flyrutenettet og stamrutenettet har gått i motsatt retning.

Et annet forhold som påvirker billettprisene på kortbanenettet er at kun forholdsvis små fly kan trafikkere disse lufthavnene. Ved etablering ble de regionale lufthavnene tilrettelagt for å trafikkeres av STOL-fly² (Hanssen og Solvoll, 2007). Avhengigheten av STOL-fly skapte problemer for myndighetene da produksjonen av disse flyene i stor grad opphørte mot slutten av 1980-tallet. Kombinert med myndighetenes krav om at flyene som skal benyttes, på de fleste anbudsrutene, må være registrert for minst 30 passasjerer og ha trykkabin, legger ”STOL-avhengigheten” store begrensninger på antall flyselskap som kan delta i anbudskonkurransen. Den svake konkurransen om anbudene må forventes å være kjent for aktørene, som kan tilpasse seg dette ved å kreve store tilskudd.

² Short Take-Off and Landing.

Forholdsvis dårlig rutetilbud til hovedstaden

Et fåtall av de regionale lufthavnene har direkteruter til Oslo, noe som skaper problemer spesielt for næringslivet. Fravær av direkterute til hovedstaden gjør at næringslivet i en del tilfeller ikke kan gjennomføre møter i Oslo uten overnatting. Dette øker avstandsuren for distriktene gjennom så vel større tidskostnader som ekstra utgifter til overnatting. Årsaken til mangelen på direkteruter fra de regionale lufthavnene til hovedstaden kan i stor grad tilbakeføres til de flytyper som trafikkerer kortbanenettet. Fly som er forholdsvis små og har kort rekkevidde. I tillegg er det en utfordring at kundegrunnet for direkteruter til hovedstaden er begrenset ved mange av de regionale lufthavnene. Dette har ført til utviklingen av dagens nav-eke rutestruktur hvor passasjerene flyr fra mindre regionale lufthavner inn til en stamrute-flyplass for derfra å fly til hovedstaden.

Stort investeringsbehov

For ”å forebygge og redusere omfanget av luftfartsuhell som kan tilbakeføres til utformingen av og utstyr” på den enkelte lufthavn (Luftfartstilsynet, 2006a, p. 6) fastsatte Luftfartstilsynet i 2006 en ny forskrift for utforming av lufthavner i Norge. I forskriften er det spesifiserte krav til rullebane, sikkerhetsområde, merking og lysanlegg på lufthavnene, krav lufthavnene må innfri for å godkjennes for trafikk med landfly som har tillatt startmasse 5 700 kg eller mer eller for trafikk med landfly som er godkjent for 10 passasjerer eller flere. Reglene omfatter dermed de mange regionale lufthavnene i Norge. I en høringsinnkalling til forskriften skriver Luftfartstilsynet at de anslår at investeringene som i gjennomsnitt kreves på den enkelte lufthavn, for at disse skal innfri kravene i forskriften, er på omlag 30 millioner NOK (Luftfartstilsynet, 2006b).

Høye driftskostnader per passasjer

Det har vært en sterk økning i driftskostnadene for lufthavnene de siste årene³, noe som ikke minst skyldes nye krav til sikkerhetstjenester som fulgte terrorangrepene i USA i 2001. De høye minimumskravene gir stordriftsfordeler som kan utnyttes når trafikken på en lufthavn øker. Gjennomsnittlig driftskostnad per passasjer på de tre regionale lufthavnene i Mo i Rana, Mosjøen og Sandnessjøen var i 2007 på 402 NOK. Til sammenligning var tilsvarende tall for de fem mellomstore lufthavnene i Alta, Evenes, Haugesund, Kristiansund og Molde på 168 NOK (Hanssen m.fl., 2008b).

Endret lufthavnstruktur som løsning?

Et virkemiddel som vil kunne bidra til å løse utfordringene de regionale lufthavnene står ovenfor vil kunne være å ”slå sammen” flere kortbanelufthavner og erstatte disse med en større lufthavn, med en rullebanelengde som gjør det mulig å ta av og lande med større fly enn det som er mulig på dagens kortbanelufthavner. Vi vil argumentere, med utgangspunkt i regionen Helgeland, for at dette kan gjøres uten å svekke transportstandarden til innbyggerne i influensområdene til de lufthavner som vil bli berørt.

Konkurransedyktige priser

Vi har ovenfor trukket frem to forklaringer på hvorfor passasjerene på kortbanenettet opplever å måtte betale høyere billettpriser enn flypassasjerer på det øvrige rutenettet i Norge:

- Takstjustering som følger utviklingen i konsumprisindeksen.
- Svak konkurranse om anbudene.

Ved å endre lufthavnstrukturen gjennom å erstatte kortbanelufthavnene i en region med én ny lufthavn, med lengre rullebane, eller forlenge rullebanen på en eksisterende lufthavn, vil de nye lufthavnene få et større influensområde. Større influensområde, som vil gi lufthavnen et større passasjergrunnlag, vil ha to effekter på billettprisene. Én effekt er at lengre rullebaner, kombinert med et større markedsgrunnlag, vil gjøre det mer aktuelt å etablere direkteruter til for eksempel Oslo, Bergen og Trondheim. En stor andel av næringslivets flyreiser har disse byene som sluttdestinasjon, eller transferlufthavn for utenlandsreiser, og etablering av direkteruter til disse byene vil således

³ Hver enkelt regional lufthavn går i dag med årlige bedriftsøkonomiske underskudd på 15-20 millioner NOK.

redusere behovet for mellomlandinger og flybytte. Med direkte tilgang til stamrutenettet vil næringslivet, og privatpersoner, slippe å benytte FOT-rutene som har hatt en negativ takstutvikling i forhold til øvrige flyruter i Norge og gjennomsnittskostnaden for flybilletter vil synke. Større lufthavner vil også kunne bidra til økt konkurranse og gi passasjerene et bedre tilbud i form av lavere billettpriser.

Flere direkteruter

En endring i den regionale lufthavnstrukturen i retning av færre lufthavner med lengre rullebaner vil kunne føre til etablering av direkteruter til storbyene, som følge av at den enkelte lufthavns influensområde blir større, og løser således også problemet med ”dårlig rutetilbud til hovedstaden”.

Lavere investeringsbehov

For å innfri nye sikkerhetskraven må Avinor foreta store investeringer. Ifølge Luftfartstilsynet vil Avinor de neste årene gjennomsnittlig måtte investere ca. 30 mill. kr på hver kortbanelufthavn for å innfri de nye sikkerhetskravene. Ved å erstatte eksisterende lufthavner med én ny, vil Avinor således ”slippe” denne investeringen.

Effektiv drift

Når det gjelder problemet med høye driftskostnader per passasjer på kortbanenettet vil også disse kunne reduseres ved å endre den regionale lufthavnstrukturen i retning av færre lufthavner som erstattes av større enheter. Grunnen til dette er at alle lufthavner er avhengig av flere tjenester som koster noenlunde det samme uavhengig av antall passasjerer som trafikkerer lufthavnen. Et eksempel på en slik stordriftsfordel er brann og redningstjenesten. Ved å etablere større enheter, med mer trafikk, får en flere passasjerer å dele disse faste kostnadene på, noe som reduserer driftskostnadene per passasjer.

Vi ser således at en ved å endre lufthavnstrukturen i retning av færre lufthavner, som hver for seg er større enn dagens kortbanelufthavner, vil kunne bidra til å løse utfordringene dagens kortbanenett står ovenfor. Det er dog samtidig viktig å være bevisst på at en reduksjon i antall lufthavner, med etablering av direkteruter til hovedstaden vil ha potensielle negative følger ved at en på lengre sikt vil kunne fjerne grunnlaget for dagens eke-nav system og gi de reisende lenger vei til lufthavnen.

Tilfellet Helgeland

Infrastruktur i endring

I 2008 er det fire lufthavner på Helgeland; Røssvoll ved Mo i Rana, Kjærstad ved Mosjøen, Stokka ved Sandnessjøen og Brønnøy ved Brønnøysund. Disse fire lufthavnene er kategorisert av Avinor som regionale lufthavner og har et subsidiert rutetilbud som kjennetegnes av høye priser, mange mellomlandinger og små fly. Fra politisk hold er det uttalt at man ønsker etablering av en felles lufthavn på Helgeland (Innst.S.nr.269, 2001-2002). Dette har vært spesielt aktuelt for midtre og nordre del av Helgeland som inkluderer Mo i Rana, Mosjøen og Sandnessjøen.

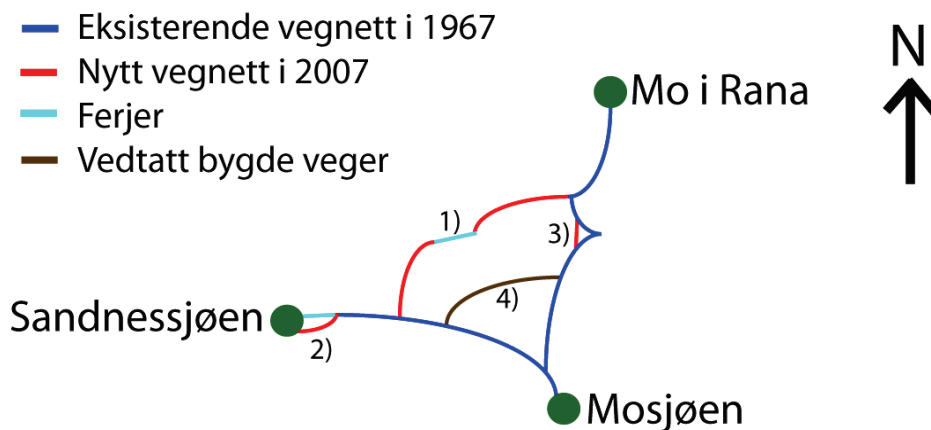
Flypassasjerene på Helgeland klager over den ulempe de påføres som følge av stadige overflyvninger som ofte medfører en ekstra reisedag med overnatting. Overflyvningene skyldes strengere operative restriksjoner på de regionale lufthavnene sammenlignet med de større lufthavnene. Samtidig klager næringslivet på at de ofte må overnatte i Oslo når de skal ha møter i hovedstaden. Disse svakhetene med flyrutetilbudet er trolig en sterkt medvirkende årsak til at innbyggerne i influensområdet til Røssvoll i gjennomsnitt bare gjennomførte 2,5 reiser til/fra lufthavnen i 2007⁴. Gjennomsnittet for sju sammenlignbare mellomstore lufthavner i 2007 var 7,3 til/fra passasjerer per innbygger i influensområdet⁵. De to lufthavnene Kjærstad og Stokka opplever mange av de samme kvalitetsproblemene som Røssvoll. Det dårlige rutetilbudet gjør at 44 000 av de 94 000 reisende mellom Oslo og Helgeland valgte å starte sin flyreise fra en stamrutelufthavn fremfor fra sin lokale lufthavn (Transportøkonomisk institutt, 2008).

⁴ Begrepet til/fra passasjerer inkluderer ikke transfer-, transit- og offshorettrafikk.

⁵ De sju lufthavnene er Haugesund, Ålesund, Molde, Kristiansund, Harstad/Narvik, Bardufoss og Alta.

Når det gjelder vegstandarden på Helgeland var denne etter andre verdenskrig svært dårlig. For å bedre situasjonen ble flere utbedringer igangsatt, men grunnet trange budsjetter gikk byggingen sakte. På 1960-tallet ble blant annet flere ferjestrekninger etablert på Helgelandskysten og vegbygging mellom ytre og indre Helgeland ble igangsatt (Svanberg, 1990). I tiårene etter at utbyggingen av de regionale lufthavnene har det skjedd betydelige utbedringer i vegstandarden. Mange byer og tettsteder som tidligere var lite tilgjengelig har nå blitt knyttet sammen med broer og tunneler, noe som i vesentlig grad har bedret tilgangen til hovedvegnettet. For å beskrive utviklingen på midtre og nordre Helgeland vil vi se nærmere på førtiårsperioden fra etableringen av de regionale lufthavnene på Helgeland og frem til i dag. En god tilnærming er å sammenligne vegstandarden i 2008 og med den som beskrives i NAFs Vegbok for 1967⁶. En skisse av endringene i veginfrastrukturen mellom de fire regionale lufthavnene på Helgeland er presentert i figur 2.

I 1967 var det bare én vegrute mellom de fire byene på det daværende vegnettet (blå). Vegen gikk fra Sandnessjøen til Mosjøen med en ferje og videre til Mo i Rana langs veg. Vegen var smal og fast vegdekke kom ikke før i perioden 1970-1990. Oppgraderingene ble gjort samtidig som større moderniseringsprosjekt ble gjennomført for å møte økt biltrafikk. For ytterligere detaljer viser vi til Svanberg (1990) som gir en gjennomgang av historien for vegbyggingen på Helgeland.



Figur 2: Endringer i vegnettet fra 1967 til 2008.

I figur 2 har vi markert fire prosjekt som, utover den generelle utbedringen i vegstandard, har bedret og vil forbedre tilgjengeligheten mellom de tre byene. Den første vesentlige utbedringen var opprettelsen av ferjesambandet Liavika-Hemnesberget (1) som i 1969 gav kortere veg for reisende fra Sandnessjøen til Mo i Rana. Den neste utbedringen var byggingen av Helglandsbrua (2) som i 1991 gav Sandnessjøen ferjefri vegforbindelse til fastlandet og Mosjøen. Den tredje utbedringen var Korgfjelltunnelen (3) som i 2005 fjernet en betydelig flaskehals mellom Mosjøen og Mo i Rana og dermed forkortet strekningen mellom de to byene med 4 km. Til slutt vil vi nevne Toventunnelen (4) som, når den er ferdigstilt i 2013, vil gjøre ferjesambandet Liavika-Hemnesberget (1) overflødig og korte inn den fergefrie vegforbindelsen fra Sandnessjøen til Mo i Rana og Mosjøen med henholdsvis 33 minutter og 12 minutter (Statens vegvesen, 2006a).

Det fremkommer fra skissen i figur 2 at vegnettet mellom alle byene har blitt vesentlig utbedret siden kortbanenettet ble etablert. Basert på våre opplysninger om vegstandarden i 1967 og vår kunnskap om dagens vegstandard, har vi i tabell 1 beregnet endringen i reisetid med bil mellom ulike deler av Helgeland. På grunn av dårligere standard på veger og biler og lavere frekvens på ferger, var gjennomsnittshastigheten lavere og gjennomsnittlig ventetid på fergeleiene lengre i 1967 enn i 2008.

⁶ En detaljert kilde for vegstandarden på ulike tidspunkt er vegbøkene fra Norges Automobil-Forbund (NAF).

Tabell 1: Tidsbruk langs veg mellom ulike byer på Helgeland i 1967 og 2008.

	<i>Tidsbruk</i>			<i>Forventet tidsbruk</i>
	1967 ^a	2008 ^b	Endring	2013
Sandnessjøen - Mosjøen	111 min.	71 min.	-40 min.	59 min.
Sandnessjøen - Mo i Rana	211 min.	135 min.	-76 min.	102 min.
Mosjøen - Mo i Rana	127 min.	87 min.	-40 min.	87 min.

^a Forutsetter gjennomsnittlig hastighet på 45 km/t og 20 minutter ventetid på fergeleie.

^b Forutsetter gjennomsnittlig hastighet på 60 km/t og 15 minutter ventetid på fergeleie.

Det fremkommer av tabell 1 at vegprosjektene som i den studerte førtiårsperioden har blitt gjennomført mellom de tre byene på Helgeland i betydelig grad har redusert reisetiden mellom byene. Den relative reduksjonen varierer fra 31 % mellom Mosjøen og Mo i Rana til 36 % for de to andre strekningene. Avstandene er redusert og regionen har blitt knyttet tettere sammen. De tre byene Mo i Rana, Mosjøen og Sandnessjøen vil fra 2013 være tilgjengelig innenfor 2 timers kjøring med bil.

Felles lufthavn

Med den reduksjon regionen har fått i interne avstandsulemper stilles spørsmålet om det er på tide å slå sammen lufthavnene i de tre byene for å danne et større marked som kan gi regionens innbyggere et bedre flyrutetilbud enn det de tilbys på de eksisterende lufthavnene. Influensområdet til en slik sammenslått lufthavn vil omfatte over 60 000 personer. Samlokaliseres lufthavnene vil det opprettes flere direkteruter fra den nye lufthavnen og gjennomsnittsprisen vil reduseres. Konkurransen om FOT-rutene til Bodø og Trondheim vil øke med påfølgende prisreduksjon. Avinor vil spare store investeringer på de tre lufthavnene som erstattes, midler som kan investeres i infrastruktur inn til den nye lufthavnen. Til slutt vil en ny, og større lufthavn, bidra til å redusere driftskostnadene til Avinor samt redusere det bedriftsøkonomiske underskuddet ved flyplassdriften på Helgeland.

På initiativ fra næringslivet arbeides det nå med å erstatte Røssvoll ved Mo i Rana med Polarsirkelen lufthavn som skal være en mellomstor lufthavn. Argumentet om økt sikkerhet og regularitet som følge av lengre rullebaner, blir blant annet brukt av Polarsirkelen lufthavnutvikling som arbeider for å få etablert en ny lufthavn ved Mo i Rana (Rana kommune, 2007) fremfor å oppgradere Røssvoll. Polarsirkelen lufthavn planlegges bygd med en rullebanelengde på over 2000 meter, og vil erstatte dagens kortbanelufthavn på Røssvoll. Sammenlignet med det geografiske midtpunktet i regionen vil lokaliseringen av Polarsirkelen lufthavn i nærheten av Mo i Rana innebære en gjennomsnittlig økt tilbringertid på 3 minutter for passasjerene på nordre og midtre Helgeland (Møllersen, 2007). Avinor og Luftfartstilsynet har gjennomført omfattende undersøkelser og finner ingen andre egnede lokasjoner for lange rullebaner på midtre og nordre Helgeland (Avinor, 2003).

Viktige konsekvenser av en felles lufthavn på Helgeland

En komplett samfunnsøkonomisk analyse av en endret lufthavnstruktur på Helgeland ligger utenfor rammen for denne artikkelen, men bør gjennomføres i henhold til veileder for Samfunnsmessige analyser innen luftfarten (Bråthen m.fl., 2006) før et eventuelt politisk vedtak fattes. Denne analysen bør omfatte de direkte virkningene en endret lufthavnstruktur vil få for reisende, flyselskap og Avinor. I tillegg bør de indirekte effektene som er avledet av de direkte virkningene inkluderes. En oversikt over aktuelle direkte og indirekte virkninger av endret lufthavnstruktur på Helgeland er gitt i Tabell 2. Oversikten er utarbeidet på grunnlag av generelle anbefalinger gitt av Bråthen m.fl. (2006).

Tabell 2: Effekter av endret lufthavnstruktur på Helgeland.

Reisende:

- Tidskostnader: Flere direkteruter og bedre komfort reduserer gjennomsnittlig tidskostnad under reise.
- Billettpriser: Økt konkurranse vil redusere billettprisene.
- Tilbringerkostnader: Nedleggelse av lufthavner vil øke gjennomsnittlig tilbringerkostnad.

Flyselskap:

- Personellkostnader: Færre lufthavner vil redusere de totale personellkostnadene.
- Materiellkostnader: Færre lufthavner vil redusere de totale materiellkostnadene.
- Billettinntekter: Bedret rutetilbud vil øke trafikkmengden, men økt konkurranse reduserer billettprisene. Samlet effekt er usikker.

Avinor:

- Investeringskostnader: Rullebane, tårn, terminalbygg osv må etableres.
- Driftskostnader: Færre lufthavner reduserer driftskostnadene.
- Avgiftsinntekter: Bestemmes av antall flybevegelser, antall passasjerer i transfer og flytypene som benyttes. Samlet effekt er usikker da færre flybevegelser kan forventes, samtidig som gjennomsnittsstørrelsen på flyene vil gå opp sammen med antall passasjerer.

Ringvirkninger:

- Forurensning: Ved den nye lufthavnen vil flystøy og annen forurensning øke, nærområdene til nedlagte lufthavner vil få redusert forurensning. Total effekt er usikker.
- Endret risiko: Ny lufthavn er større og har høyere sikkerhet. Lenger gjennomsnittlig tilbringerdistanse kan forventes å gi flere ulykker på veg.
- Nettverkseffekter: Reisetilbud med tog og buss vil i begrenset grad påvirkes. Antall reisende til andre lufthavner vil endres, men effekten på rutetilbudet er usikker.
- Næringsliv: Direkteruter reduserer reisekostnadene og bedrer næringslivets konkurransevne.
- Tilgjengelighet: Regionen blir mer tilgjengelig ved etablering av direkteruter til Oslo.
- Rekruttering: Mer attraktivt å etablere seg i en region med gode kommunikasjoner.
- Katalytiske virkninger: Kortere reisetid til regionen kan bedre reiselivets konkurransekraft.

Konsekvenser for de reisende

For næringsliv og innbyggere på Helgeland vil en etablering av Polarsirkelen lufthavn, med en direkterute til/fra Oslo, gi betydelige reisekostnadsbesparelser⁷. En direkterute vil være å foretrekke fremfor dagens regionale ruter med lav regularitet, høye priser og mellomlandinger. Gevinsten ved prisreduksjon og kortere flytid veier tyngre enn de økte tilbringerkostnadene både for forretningsreisende og fritidsreisende. Beregninger gjennomført ved Handelshøgskolen i Bodø (Hanssen m.fl., 2008b) viser at trafikantnyttene for de reisende mellom Oslo og Helgeland vil øke med vel 100 mill. NOK per år.

Konsekvenser for flyselskapene

Kostnader og inntekter for flyselskapene henger sammen med hvilket ruteopplegg som velges. Det forventes at større fly vil bli benyttet, noe som bedrer muligheten for rimelige billetter og øker antall reisende. Gjennomsnittlig billettpris vil dermed bli redusert uten at overskuddet nødvendigvis blir vesentlig lavere. Dagens operatør på Helgeland har vunnet eneretten til markedet ved anbud og har i praksis ingen konkurranse. Mathisen og Solvoll (2009) har anslått at flyselskapenes årlige overskudd vil bli redusert med 3-4 mill. kr ved den nye lufthavnen dersom det åpnes for kommersielle ruter og det blir mulig å benytte større fly.

Konsekvenser for Avinor

⁷ En gjennomsnittlig forretningsreisende mellom Oslo og Mo i Rana, Mosjøen og Sandnessjøen vil få en reduksjon i sine generaliserte reisekostnader på henholdsvis 49 %, 24 % og 25 %. Reduksjonen vil bli marginalt lavere for fritidsreisende.

En ny lufthavn, til erstatning for dagens tre, vil bedre Avinor sitt driftsresultat med 38 mill. NOK per år. Med Avinor sitt avkastningskrav på total kapitalen på 7 %, finner vi at budsjettene til Avinor over 25 år vil bedres med en nåverdi på om lag 440 mill. NOK. En nedleggelse av lufthavnene i Sandnessjøen, Mosjøen og Mo i Rana vil også spare Avinor for om lag 90 mill. NOK knyttet til investeringer for at de tre lufthavnene skal kunne godkjennes for passasjertrafikk. Totalt blir således nåverdien av Avinor sin ”gevinst” ved å endre lufthavnstrukturen på i overkant av 500 mill. NOK.

Ringvirkninger for regionen

Luftfartens ringvirkninger blir normalt delt inn i direkte, indirekte, induserte og katalytiske virkninger (Cooper og Smith, 2005).

- Direkte:* Sysselsetting og (skatte-) inntekter som helt eller i hovedsak kan relateres til driften av lufthavnen.
- Indirekte:* Sysselsetting og (skatte-) inntekter som blir generert i den enkelte region som følge av etterspørselen som genereres av aktiviteten på lufthavnen.
- Induserte:* Sysselsetting og (skatte-) inntekter som genereres av at luftfartens direkte og indirekte virkninger øker privat og offentlig forbruk.
- Katalytiske:* Sysselsetting og (skatte-) inntekter som genereres av at regionen, som følge av lufthavnens tilstedeværelse, blir mer attraktiv for investeringer og turisme.

Skulle de tre kortbanelufthavnene i Sandnessjøen, Mosjøen og Mo i Rana bli erstattet av en ny lufthavn øst for Mo i Rana, vil verdiene for alle de fire ringvirkningskategoriene påvirkes.

Luftfartens direkte virkninger for Helgelandregionen vil reduseres noe når det blir to færre lufthavner på Helgeland. Færre lufthavner vil redusere det samlede sysselsettingsbehovet for luftfarten på Helgeland. Dette kan eksemplifiseres med at en i stedet for å være avhengig av å ha tre brann- og redningstjenester vil klare seg med én. Til tross for at brann og redningstjenesten på den nye lufthavnen må bli mer omfattende, grunnet økt trafikk og større fly, enn gjennomsnittet på de tre lufthavner den erstatter, vil antall ansatte, totalt sett, reduseres. For kommunene på Helgeland, med unntak av Rana kommune der den nye lufthavnen er planlagt lokalisert, medfører dette at skatteinntektene fra luftfarten vil reduseres noe.

Når antall lufthavner på Helgeland reduseres vil også behovet for mange av underleveransene luftfartsnæringen på Helgeland er avhengig av bli mindre. Dog vil en kunne forvente at direkteruter til blant annet Oslo vil kunne generere ny trafikk og således føre til at behovet for enkelte underleveranser øker. I sum kan en allikevel forvente at luftfartens indirekte virkninger på Helgeland vil reduseres i en situasjon der antall lufthavner reduseres.

Når vi antar at antall sysselsatte og kommunenes skatteinntekter fra luftfarten reduseres, på samme tid som vi antar at også næringslivets underleveranser til sektoren vil reduseres noe, innebærer dette at det på sikt kan forventes en liten nedgang også i luftfartens induserte virkninger. Dette er etterspørselen som genereres av de skatte-, person- og bedriftsinntekter som genereres av luftfartsnæringens tilstedeværelse. Størrelsen på totale reduksjonen i direkte, indirekte og induserte virkningene er usikkert siden den nye lufthavnen blir lokalisert ved Mo i Rana som har like mange innbyggere som de to andre byene til sammen.

Ser vi på effekten etableringen en ny lufthavn vil ha for næringslivet generelt og reiselivet spesielt, vil vi anta at denne blir betydelig. Som vi har omtalt tidligere kan det forventes at det fra den nye lufthavnen vil gå direkteruter til/fra Oslo. Dette vil gjøre det enklere for næringslivet å etablere og opprettholde kontakten med underleverandører, kunder og premissgivere i hovedstaden. Den internasjonale trenden som går i retning av at folk gjennomfører flere ferier, som hver for seg er av kortere varighet enn det som var tilfellet tidligere, gjør at direkteruter er en kritisk suksessfaktor for reiselivet i en region (Hanssen, 2007). I en situasjon der vi forventer at en ny lufthavn vil få direkteruter til minst én destinasjon antar vi at dette vil ha en positiv effekt for reiselivet på Helgeland.

Ved å erstatte dagens tre kortbanelufthavner med én ny lufthavn som har kapasitet til å ta ned fly på størrelse med Boeing 737-300, vil man, på kort sikt, kunne forvente en liten nedgang i luftfartens direkte, indirekte og induserte virkninger på Helgeland. Størrelsen på denne nedgangen er usikker siden lokaliseringen er lagt til det tettest befolkede området. Men årsaken til at en eventuelt skal investere i ny lufthavninfrastruktur på Helgeland vil måtte være den virkning slike investeringer har for næringsutvikling og turisme i regionen. Disse katalytiske virkningene anser vi det som forholdsvis sikkert at vil øke ved en etablering av en ny lufthavn med direkteruter til/fra Oslo. De positive katalytiske effektene vil bli ytterligere forsterket dersom også vegstandarden blir utbedret noe som vil knytte regionen tettere sammen. (Hanssen m.fl., 2008a)(2008a)(Luftfartsverket, 2001)

Bruk av innsparte ugifter/kompenserende tiltak

En endring av flyplasstrukturen krever imidlertid tilslutning lokalt. Skal en få gjennomført omfattende endringer av den regionale lufthavnstrukturen på Helgeland vil det antakelig kreves kompenserende tiltak for kommunene som mister sin "lokale" lufthavn. Finansiering av kompenserende tiltak kan komme fra noe av det Avinor sparer ved at de får færre lufthavner å drifte.

En slik finansieringsform er for eksempel blitt foreslått brukt i forbindelse med et vegprosjekt i nordre del av Nordland hvor man ønsker at Avinor skal delfinansiere bygging av Hålogalandsbrua på E6 nord for Narvik. Dette fordi Avinor, når brua står ferdig, vil kunne legge ned lufthavnen i Narvik, som følge av at innbyggerne i Narvik-regionen får redusert reisetid til Evenes lufthavn på andre siden av brua. Nedleggelsen vil gi Avinor reduserte kostnader. Med en tilsvarende ordning på Helgeland vil en, for beløpet Avinor "sparer" kunne investere i veginfrastrukturen, noe som vil redusere gjennomsnittlig reisetid til en eventuell ny lufthavn og bedre transportstandarden i lufthavnens influensområde.

For den halve milliarder vi har sett at Avinor vil kunne spare på Helgeland kan en, for eksempel, utbedre E6 mellom Ureland og Hauknes. Dette er en strekning sør for Mo i Rana, på i underkant av 20 km, som ifølge Statens vegvesen har dårlig geometrisk standard og smal bredde (Statens vegvesen, 2006b). Utbedring av strekningen er av Statens vegvesen kostnadsberegnet til 250 mill. NOK. De resterende 250 mill. NOK vil for eksempel kunne finansiere utbedring av strekningen Korgen-Ureland, også på E6, som har en bredde på under 8 meter. Grove beregninger gjort av Statens vegvesen viser at en realisering av de to prosjektene, i et samfunnsøkonomisk perspektiv, vil redusere transportkostnadene med 26 mill. NOK og redusere ulykkeskostnadene med 13 mill. NOK.

En eventuell endring av lufthavnstrukturen vil være en politisk beslutning som må vedtas på Stortinget, noe som gjør den politiske situasjonen avgjørende for hvordan den regionale lufthavnstrukturen vil utvikle seg så vel på Helgeland som i resten av Norge.

Politisk situasjon

Etter Stortingsvalget høsten 2005 fikk Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti flertall på Stortinget og etter tre uker med forhandlinger presenterte de tre partiene en politisk plattform for regjeringssamarbeidet, kalt Soria Moria-erklæringen. I erklæringen skriver regjeringspartnerne at hovedmålene for samferdselspolitikken skal være økt trafikksikkerhet, mer miljøvennlig transport, regional utvikling og et effektivt og tilgjengelig transportsystem for hele landet (Arbeiderpartiet m.fl., 2005). For å nå hovedmålet om et effektivt og tilgjengelig transportsystem over hele landet skriver regjeringen at de vil opprettholde dagens lufthavnstruktur, så fremt det ikke uttrykkes ønske lokalt om nedleggelse av en lufthavn.

Den nåværende flertallsregjeringen har styrt landet i snart tre år, og høsten 2009 skal det velges stortingsrepresentanter for perioden 2009-2013. I henhold til flere meningsmålinger gjennomført våren 2008 (Engh m.fl., 2008) ligger Fremskrittspartiet (Frp) og Høyre an til å kunne danne en borgerlig flertallsregjering, noe som gjør de to partienes syn på lufthavnstrukturen spesielt interessant.

I sine partiprogram omtaler de to partiene sitt syn på luftfarten forholdsvis vagt. Frp skriver eksempelvis at de vil endre administreringen av luftfarten, åpne for private lufthavner og "fremme konkurranse" (Fremskrittspartiet, 2005). Høyre skriver i sitt nåværende partiprogram (Høyre, 2005)

blant annet at ”lufthavner er viktig”, at større konkurranse mellom lufthavnene vil bedre vilkårene for luftfarten og at norske lufthavner bør organiseres som aksjeselskap.

Den vage beskrivelsen av hva de to partiene vil gjøre med luftfarten gjør det nødvendig å søke andre kilder for å finne ut mer om de to partienes politikk på området. Tar vi for oss hvordan representanter fra de to partiene omtaler lufthavnstrukturen i mediene vil det kunne fremkomme et klarere bilde av hva de to partiene ønsker⁹. Vi finner ingen omtaler i media som beskriver Høyre, og deres samferdselspolitiske talsmann Helleland, sitt syn på lufthavnstrukturen i Norge. Frp ønsker å endre finansieringsordningen for norske lufthavner. I dag finansieres bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner gjennom krysssubsidiering fra de bedriftsøkonomisk lønnsomme lufthavnene. Frp ønsker å endre dette til at bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner skal finansieres direkte over statsbudsjettet.

Når det gjelder lufthavnstrukturen har nestformann, og samferdselspolitisk talsmann, i Frp, Per Sandberg, uttalt i et intervju med avisen VG at han i løpet av et 20-årsperspektiv ser for seg en nedleggelse av 25 lufthavner i Norge (Hegvik og Johnsen, 2008). Sandberg, som også leder Stortingets transport og kommunikasjonskomité, sier videre i intervjuet at en slik nedleggelse først vil kunne finne sted etter en massiv utbedring av stamveinettet i Norge, som, ifølge Sandberg, vil være på ca. 30 000 km når det er ferdigstilt og som vil bestå av de sentrale riks- og europaveiene. Han understreker at ingen skal miste lufthavnen sin uten at de får et bedre tilbud via vei.

Gjennomgangen av luftfartspolitikken til dagens regjering og de to partiene Høyre og Frp, som sammen ser ut til å kunne få flertall på Stortinget, viser at Frp er det partiet som i størst grad ser for seg å foreta endringer i lufthavnstrukturen, dog i et 20-årsperspektiv.

Oppsummering

Den regionale lufthavnstrukturen i Norge ble etablert fra slutten av 1960-tallet og har vært noenlunde uendret i 40 år. I samme tidsrom har reisetiden med bil mellom byene med kortbanelufthavner blitt til dels kraftig redusert som følge av nye veier og ferjeforbindelser. For eksempel er reisetiden fra Sandnessjøen og Mosjøen til Mo i Rana redusert med henholdsvis 76 min og 40 min fra 1967 til 2008, til en reisetid på henholdsvis 2 t og 15 min og 1 t og 15 min. I løpet av de siste årene har driftskostnadene for de regionale lufthavnene økt betydelig og tilbudet fremstår ikke lengre som en billig og effektiv form for transport, verken for passasjerer eller tilskuddsmyndighet. Det kan derfor være tid for å revurdere lufthavnstrukturen og se denne sammenheng med tiltak i vegnettet.

Ved å endre lufthavnstrukturen i retning av færre lufthavner, som bygges med lengre rullebaner, vil hver lufthavn få et større kundegrunnlag, noe som vil kunne bidra til å løse utfordringer dagens kortbanelufthavner står overfor når det gjelder høye billettpriser, få direkteruter til hovedstaden, stort investeringsbehov og høye driftskostnader. Når samtidig reisetiden mellom byene med kortbanelufthavner i mange tilfeller er redusert siden etableringen, og ytterligere reduksjon kan oppnås ved å iverksette kompenserende tiltak på vegnettet inn til de nye lufthavnene, vil lufthavnstrukturen kunne endres uten at enkeltgrupper opplever en redusert transportstandard. Med potensielt store endringer i den parlamentariske sammensetning på Stortinget etter neste valg, er det ikke usannsynlig at en slik omstrukturering vil kunne finne sted i årene som kommer.

⁹ Ved å søke i ATEKST etter utvalgte stikkord har vi forsøkt å avdekke de to partienes syn på lufthavnstrukturen. Betaltjenesten ATEKST er det redaksjonelle arkivet til mange av Norges ledende medier og er tilgjengelig på: www.retriever-info.com/atekst.php. Søk ble gjort etter artikler publisert i tidsrommet 25. juni 2005 til 25. juni 2008 som inneholdt følgende stikkord: lufthavn/flyplass, Fremskrittspartiet, Høyre, Sandberg og Helleland.

Referanser

- Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, og Senterpartiet. (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09* Soria Moria.
- Avinor. (2003). *Felles flyplass på Helgeland. En mulighetsstudie. Erstatning for to eller tre av flyplassene ved Sandnessjøen, Mosjøen og Mo i Rana*. Oslo/Bodø.
- Bråthen, S., Eriksen, K. S., Johansen, S., Killi, M., Lillebakk, L. M., Lyche, L., Sandvik, E. T., Strand, S., og Thune-Larsen, H. (2006). *Samfunnsmessige analyser innen luftfart - Samfunnsøkonomi og ringvirkninger. Del 1: Veileder*. 0606 a, Møreforskning, Molde.
- Button, K. (1993). *Transport economics* (2 utg.). Edward Elgar, Aldershot.
- Cooper, A., og Smith, P. (2005). *The Economic Catalytic Effects of Air Transport in Europe*. Eurocontrol - Experimental Centre, Oxford.
- Engh, C., Hegtun, H., og Grundseth, D. (2008, 21. juni). Enda en blåveis for Jens Stoltenberg. *Aftenposten*, s. 4-5.
- Fremskrittspartiet. (2005). *Prinsipp- og handlingsprogram 2005-2009*. Ålesund.
- Hanssen, T.-E. S. (2007). *Ruteutviklingsfond - Definisjon, regler og erfaringer*. SIB-notat 1002/2007, Handelshøgskolen i Bodø.
- Hanssen, T.-E. S., Mathisen, T. A., og Solvoll, G. (2008a). *Polarsirkelen lufthavn. Trafikale og økonomiske konsekvenser*. SIB-rapport nr. 1/2008, Handelshøgskolen i Bodø, Bodø.
- Hanssen, T.-E. S., Mathisen, T. A., og Solvoll, G. (2008b). *Polarsirkelen lufthavn. Trafikale og økonomiske konsekvenser av ny flyplass i Rana*. SIB rapport 1/2008, Handelshøgskolen i Bodø.
- Hanssen, T.-E. S., og Solvoll, G. (2007). *Regional luftfart i nord, Konsekvenser av konkurranse og nye aktører*. SIB-rapport nr. 5/2007, Handelshøgskolen i Bodø, Bodø.
- Hegvik, G. K., og Johnsen, A. B. (2008, 22. mai). -25 norske flyplasser skal vekk. *VG*, s. 4.
- Høyre. (2005). *Nye muligheter. Høyres Stortingsvalgsprogram 2005-2009* Oslo.
- Innst.S.nr.269 (2001-2002). *Innstilling fra samferdselskomiteen om Luftfartsverkets tilbud av tjenester i det regionale flyplassnett*.
- Luftfartstilsynet. (2006a). *FOR 2006-07-06 nr 968: Forskrift om utforming av store flyplasser (BSL E 3-2)*
- Luftfartstilsynet (2006b). *Høring ny forskrift om utforming av store flyplasser (BSL E 3 2) - høringsfrist 31. mars 2006*.
- Luftfartsverket (2001). *Regionale lufthavner - analyse av utvikling og struktur*.
- Mathisen, T. A., og Solvoll, G. (2009). *Polarsirkelen lufthavn, Mo i Rana. Samfunnsøkonomisk lønsomhet ved to alternative rullebanelengder*. SIB rapport 3/2009, Handelshøgskolen i Bodø.
- Møllersen, T. (2007). *Rapport om kjøretider for flyplassalternativene Kråkstad og Fagerlien*.
- Rana kommune. (2007). *Kommunedelplan for ny flyplass i Rana*. Rana kommune, Mo i Rana.
- Solvoll, G., og Amundsveen, R. (2004). *Regional luftfart i nord. Status og aktuelle problemstillinger*. SIB Rapport, Handelshøgskolen i Bodø, Bodø.
- Statens vegvesen (2006a). *Reguleringsplan. Rv. 78 Holand - Leirosen m/arm Drevja - Ømmervatn*.
- Statens vegvesen. (2006b). *Rutevis utredning Stamvegrute 7. E6 Ranheim-Fauske med tilknytninger*. Oslo.
- Svanberg, E. (1990). *Langs vei og lei i Nordland: samferdsel i Nordland gjennom 3000 år*. Nordland fylkeskommune, Bodø. (In Norwegian).
- Transportøkonomisk institutt. (2008). *Reisevaneundersøkelsen for 2007. Spesialkjøringer fra datasettet*.
- www.avinor.no.