

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO
Norge
Andreas Neumann

Vår ref.
22/04382-1

Vår dato:
01.07.2022

Deres ref.
21/2267

Deres dato:
16.03.2022

Vår saksbehandler:
Lars Draagen/Eigil Ulvin Olsen

Høring - Ny konkurranse om regionale ruteflyginger i Sør-Norge og Nord-Norge fra 1. april 2024

Vi viser til brev fra Samferdselsdepartementet av 16. mars 2022, med invitasjon til å kommentere kommende utlysning av FOT rutene fra 1. april 2024. Avinor har innspill til hvordan en samlet vurdering av statens ressursbruk på FOT-ruter kan gi et mer kundetilpasset rutenett, samt hvordan den pågående utfasingsplanen for navigasjonshjelpemidler bør tas med i en fremtidig utlysning.

A: Samle statens ressurser for et bedre tilbud

Luffartens viktigste oppgave er å skape tilgjengelighet slik at det er mulig å bo og arbeide i hele landet. Dette krever samvirke mellom mange aktører, spesielt staten som forvalter av FOT-rutenes vilkår og betingelser, Avinor som eier og driver av 34 lufthavner som er berørt av FOT-ruter og flyselskapene som opererer FOT-rutene i kombinasjon med kommersiell trafikk.

Vi mener dette samvirket mangler tilstrekkelige insentivmekanismer som ivaretar passasjerenes og regionens reisebehov og samtidig hensyntar samfunnets samlede ressursinnsats. I det nedenstående redegjør vi nærmere for dette.

FOT-rutenes formål

FOT-rutenes formål er å dekke behovet for tilgjengelighet begge veier mellom regionsentra og resten av landet på den ene siden og lokalsamfunnet med kortbaneflyplass på den andre. Avinors reisevaneundersøkelser (RVU) viser at reisene grovt sett fordeles 50/50 mellom korte reiser til/fra regionsentra og lengre reiser til andre regioner og Oslo

For å få et tilfredsstillende tilbud, stilles det krav i anbudet om kapasitet, antall ruter, seneste ankomst på morgen og tidligste avgang på kveld, korrespondanse etc.

FOT-lufthavnenes formål

Avinor driver 43 lufthavner i Norge, og i 2019 var 34 av disse berørt av 47 FOT-strekninger. Av disse lufthavnene, var 29 satt opp som «Lufthavn 1» i konkurransegrunnlaget, og 24 av disse, alle kortbaneplasser, hadde kun FOT ruter.

Tilgjengelighet for FOT-ruter er styrt gjennom lufthavnenes konsesjoner, som har krav om at de *«skal holdes åpne på de tider som er nødvendig for å betjene luftambulansen og flyruter som er pålagt offentlig trafikkplikt..»*.

I praksis begrenser dette Avinors mulighet til effektiv lufthavndrift, og lufthavnene må til enhver tid ha tilstrekkelige ressurser for å tilpasse seg endringer i rutetabell.

1. Statens kostnader og finansiering

FOT-rutene finansieres av Staten v/Samferdselsdepartementet og flyoperatørene er mottaker av tilskuddet, i 2019 på totalt 580 mnok. I tillegg betaler passasjerene et ukjent beløp for billetter. Staten har gjennom Avinor, kostnader til drift av lufthavner med FOT-ruter. På 24 kortbaneplasser er det FOT-rutene som dimensjonerer åpningstid og det vesentligste av kostnadene. I 2019 var de totale drifts- og kapitalkostnadene på disse lufthavnene 900 mnok. Den tilsvarende kostnaden på alle de 29 lufthavnene som er omtalt som «Lufthavn 1» i konkurransegrunnlaget, var 1.400 mnok. Statens årlige, samlede ressursbruk for å skape et reisetilbud i disse regionene ved drift av FOT-ruter og FOT-lufthavner, ligger i området 1.500 – 2.000 mnok.

2. utfordringer

Hvordan FOT-rutene faktisk gjennomføres blir en funksjon av elementene ovenfor sammen med faktiske korrespondanser og kommersielle vurderinger. Vårt synspunkt er at virkemidlene verken gir det ønskede tilbudet eller den beste utnyttelsen av statens ressurser.

a. Korrespondanse med Oslo utløser døgndrift

Reiser til/fra andre regioner, i hovedsak til Oslo, krever korrespondanse med fly. Ruter til Oslo fra Alta, Tromsø og Bodø, medfører korrespondanser fra kortbanenettet i Finnmark, Lofoten, Vesterålen og Helgeland i perioden 05:00 – 07:00. Tilsvarende utløser korrespondanse med sent innkommende fly fra Oslo, avganger i perioden 21:00 til 01:00 på kortbanenettet. Totalt sett gir dette bemanning tilnærmet døgnet rundt på mange mindre lufthavner, samtidig som en Oslo-tur kan ta 18 timer.

b. Reiser til regionalsentra dimensjoneres også av korrespondanser med Oslo

Reiser til/fra regionsentra er som oftest dagsreiser i forbindelse med forretningsreiser, møter med fylkesadministrasjon, lege-besøk, poliklinisk behandling og fritidsreiser. Alt dette er korte flyturer som bør kunne foretas i tidsrommet 07:00 – 18:00.

I praksis er det tilgjengelighet til andre regioner og Oslo som dimensjonerer også disse forbindelsene; et kort besøk til regionknutepunkt kan ta like lang tid, opptil 18 timer, som et dagsbesøk til Oslo. Konsekvensen er at også korte dagsreiser må starte klokken 05:00 med retur ved midnatt.

c. Lavt belegg og ressursutnyttelse

Ruter som begrunnes i korrespondanser, er ikke tilpasset kundenes behov. Rutene mellom Kirkenes og Tromsø via kortbanenettet på natt/tidlig morgen og sent kveld/natt hadde i 2019 et belegg på rundt 30 – 35 %, dvs. at 26 av 39 seter i gjennomsnitt er tomme.

For passasjerene er det verken gunstig eller ønskelig å starte og avslutte flyreisen på natten. For flyselskap og lufthavner gir dette en aktivitetstid på 20 - 24 timer på hverdager, og for alle aktørene er marginalkostnaden svært høy, som i kombinasjon med lavt belegg betyr lave billettinntekter og økte anbudskostnader. Vi utfordrer om også FOT-ruter kan gå på tidspunkter hvor folk flest både vil og kan reise.

d. Manglende begrensinger tidligste avgang og seneste ankomst til FOT-lufthavn

I en standard FOT utlysning er det alltid krav til et minimums setetall og antall frekvenser pr dag. I tillegg kan det være krav til tidtabellene i form av seneste ankomsttid på første morgenavgang og tidligste mulige sisteavganger. Det er imidlertid ingen krav til «motsatte» tider – tidligste tillatte

morgenavgang og seneste siste kveldsavgang. Det resulterer i svært tidlige avganger natt/morgen og sene ankomster på kveld/natt.

e. Ressursbruk på FOT-ruter utenfor peak

I Finnmark og Troms starter de første flyvningene før kl. 05:00 om morgenen med siste landing nærmere kl. 01:00 neste dag. Ved å utnytte en så stor del av døgnet minimeres antall fly og dette vil gi grunnlag for lavere FOT pris. Ruteprogrammet viser at det totalt benyttes 3 fly på dette anbudet, men bare ett fly til FOT-ruter i ettermiddags-peak. Produksjonen av setekapasitet til FOT-ruter er høyest på ugunstige tidspunkter mellom 05:00 og 07:00 og mellom 21:00 og 01:00. Spørsmålet er igjen om en større andel av FOT-rutene kan tilpasses tidspunkter når folk flest vil og kan reise.

f. Nattparkerte fly ville gitt bedre korrespondanse

For å dekke anbudet i Lofoten/Vesterålen og Helgeland, kreves avganger fra Bodø mellom 05:00 og 06:00. Dette gjør det nødvendig å åpne alle flyplassene mellom 04:00 og 05:00.

Trafikkstrømmene om morgenen er inn til regionsenter, men for å kunne overnatte flyet i Bodø flys det motsatt. Dersom disse flyene hadde overnattet i Lofoten/Vesterålen, ville alle flyplassene kunne åpnet langt senere. Lave passasjertallene gjør også at deler av setetilbudet i realiteten ikke er til nytte for de reisende og det fører til høyere belegg på andre ruter og høyere gjennomsnittlige priser.

3. Konklusjon

Avinors samfunnsoppdrag forutsetter at lufthavnnettverket skal drives effektivt. Konesjonskravet gir rammer for åpningstid og beredskap som dimensjonerer kostnadene for driften av alle de 29 lufthavnene nevnt ovenfor. Lange åpningstider krever større bemanning og mer ressursinnsats for alle parter. Beredskapsordninger for luftambulansen dimensjonerer for lufthavndriften ytterligere.

For en liten FOT-lufthavn betyr hver time med ekstra arbeidstid i «hode eller hale» på hverdager anslagsvis 1-2 mnok i ekstra kostnader gjennom året. Så lenge konsesjonen krever det, må lufthavna planlegge med stor fleksibilitet.

Staten finansierer FOT-rutene og de berørte lufthavnene med et beløp i størrelsesorden 1.500 – 2.000 mnok årlig, og et markedstilpasset FOT-rutenett er viktig for å løse passasjerenes- og regionenes reisebehov. Fastsettelse av FOT-ruteprogram og prioriteringer foregår i dag uten en samlet vurdering av samfunnets kostnader.

Avinor anbefaler at Samferdselsdepartementet utreder hvordan man kan gjennomføre et mer kundetilpasset tilbud ved å se statens totale finansiering av FOT-ruter og lufthavner under ett. Et bedre kundetilbud kan medføre økte anbudskostnader, men samtidig reduserte kostnader til lufthavndrift.

En slik utredning bør utfordre eksisterende rammer og finne kvalitetskrav og insentivmekanismer som i større grad ivaretar passasjerenes og regionens reisebehov. Samtidig bør utredningen vurdere om kravene i lufthavnenes konsesjon er hensiktsmessige, og hvordan Avinor tilpasser effektiv, daglig drift av lufthavnene.

Avinor ser dette som et strategisk viktig arbeid, og ønsker å bidra med kompetanse og erfaring for å gjennomføre en slik utredning i forbindelse med ny anbudskonkurranse.

B: Utfasingsplan for navigasjonshjelpemidler

Avinor er pålagt fra EU (ref. EC IR 1048/2018) å slutte med konvensjonell navigasjon senest 6. juni 2030. Denne transisjonen startet 2020, og vil kreve noe oppgradering av navigasjonsinstrumenter i fly. Kravet nedenfor bør derfor vurderes inntatt i anbudet fra 2024, slik at flyselskapene er forberedt på og kan hensynta dette i anbudet.

Luftfartsoperatøren må være i stand til å benytte alle instrumentinnflygingsprosedyrer, med unntak av LPV, GLS og RNP AR, som er kunngjort i AIP Norge, samt også de endringer i navigasjonsytelsen som er varslet i «PBN Transition Plan – Norway», for den aktuelle kortbaneluftthavnen som flygingen skal foregå til eller fra (inkludert alternative landingsplasser) og i den aktuelle perioden anbudet omfatter. PBN Transition Plan – Norway inneholder en tidsplan for rasjonalisering av konvensjonelle navigasjonshjelpemidler, hvilket i praksis vil kunne innebære et implisitt krav til luftfartøy og besetning kapable til å utføre operasjoner basert på GNSS supplert med treghetsnavigasjon/IRS (Inertial Reference System); som vil kunne gi posisjons-referanse i områder eller situasjoner der GNSS ikke er tilgjengelig. Behovet for GNSS+IRS baserte operasjoner kan også gjelde i flygefaser som avbrutt innflygning eller motorbortfall under avgang eller landing, så vel som under normale operasjoner. PBN Transition Plan – Norway oppdateres årlig, og den gjeldende planen er tilgjengelig på <https://avinor.no/en/ais/professional-users/pbn-transition-plan-norway/>

The operator shall be capable of utilizing all available instrument approach procedures, with the exception of LPV, GLS and RNP-AR, published in AIP Norway, and also future changes in the air navigation service provision as informed in “PBN Transition Plan – Norway”, for the applicable short-field aerodrome from which the flight will depart and arrive (including alternative aerodromes), and in the applicable time frame for the tender. The PBN Transition Plan – Norway includes a decommissioning plan for conventional navigation aids, which implicitly will require the use of aircraft and crew capable of RNP APCH operations based on GNSS augmented by Inertial Reference Systems (IRS) as sensors; to provide guidance in areas or situations where GNSS is unavailable. The need for GNSS+IRS capability may also apply in flight phases such as missed approach and one-engine inoperative during take-off and landing, as well as under normal operations. The PBN Transition Plan – Norway is updated yearly, and the current plan is available at <https://avinor.no/en/ais/professional-users/pbn-transition-plan-norway/>

Med vennlig hilsen

Avinor AS

Eigil Ulvin Olsen

Dokumentet er godkjent, og krever ikke en digital signatur.

Kopi til:

Samferdselsdepartementet, postmottak SD