

Vedrørende kommersiell flyrutedrift på Rygge

I e-post fra Fredrik Arnesen 11. oktober 2023 09:41 bes Avinor besvare følgende spørsmål fra utvalget:

«Utvalget anmodes om å gjøre rede for økonomiske betraktninger knyttet til et tenkt alternativ der Avinor overtar terminalen på Rygge sivile lufthavn og åpner for kommersielle operasjoner. Avinor bes samtidig oppsummere argumentene, økonomiske og andre, for hvorfor konsernet mener en eventuell innlemmelse av Rygge sivile lufthavn i Avinor-konsernet ikke er ønskelig. Ville overtakelse av Rygge sivile lufthavn være meningsfullt basert på noen premisser, i så fall hvilke?»

Forståelse av spørsmålet

Avinors utgangspunkt for de besvarelser som så langt er oversendt komiteen er at komiteen skal vurdere om det skal båndlegges et areal for å sikre at det kan bygges en rullebane nummer tre på Gardermoen når dagens kapasitet ikke er tilstrekkelig til å dekke etterspørselen etter flyreiser. Dette var også utgangspunktet i utredningen som ble gjort i 2015 og som konkluderte med at det var svært samfunnsøkonomisk lønnsomt å utvide Oslo lufthavn med en tredje rullebane i stedet for at passasjerene skulle reise fra Rygge eller Torp. Et viktig moment var at disse flyplassene har begrenset kapasitet og at dette tiltaket kun ville utsette behovet for mer kapasitet på Oslo lufthavn 2–3 år.

Vi forstår spørsmålet som nå er stilt slik at man ønsker å få belyst konsekvensene av at Avinor på kort sikt tar over Rygge og åpner flyplassen for kommersiell flytrafikk. Dette skjer i så fall uten at det er behov for mer kapasitet til/fra Østlandet. Besvarelsen søker i lys av denne forståelsen å svare på hvordan flytrafikken da naturlig vil fordele seg på de tre flyplassene på Østlandet og hvilke konsekvenser dette har for eksisterende flyplasser, flyselskapene og de reisende.

Datagrunnlag og tilnærming

Beskrivelsen under tar utgangspunkt i et forventet marked for flyplassen og baseres på kunnskap om dagens markedssituasjon på Oslo Lufthavn Gardermoen og Sandefjord Torp. Det vises også til hvordan markedet reagerte og utviklet seg i perioden 2008-2016 da det var rutedrift på Rygge forrige gang og ikke minst da flyplassen stengte i november 2016.

Basert på markedsbeskrivelsen vurderes det hvilket rutetilbud det er grunnlag for å tilby og nødvendige forutsetninger for at flyselskaper skal ønske å operere. Videre beskrives de økonomiske forutsetningene for Avinors drift av Rygge og konsekvensene for Avinors totale økonomi.

Avslutningsvis diskuteres det mulige endringer i rammebetingelser som kan påvirke utviklingen.

Beskrivelsen nedenfor er basert på data fra Avinors reisevaneundersøkelser fra 2009–2023, Avinors passasjerstatistikk, gjeldende avgiftsregulativ samt rutedata fra SRS Analyser.

Det er ikke gjort vurderinger av samfunnsøkonomiske effekter. Det vises her til rapport fra 2015 hvor dette er beskrevet.

Kort om den tidligere historien

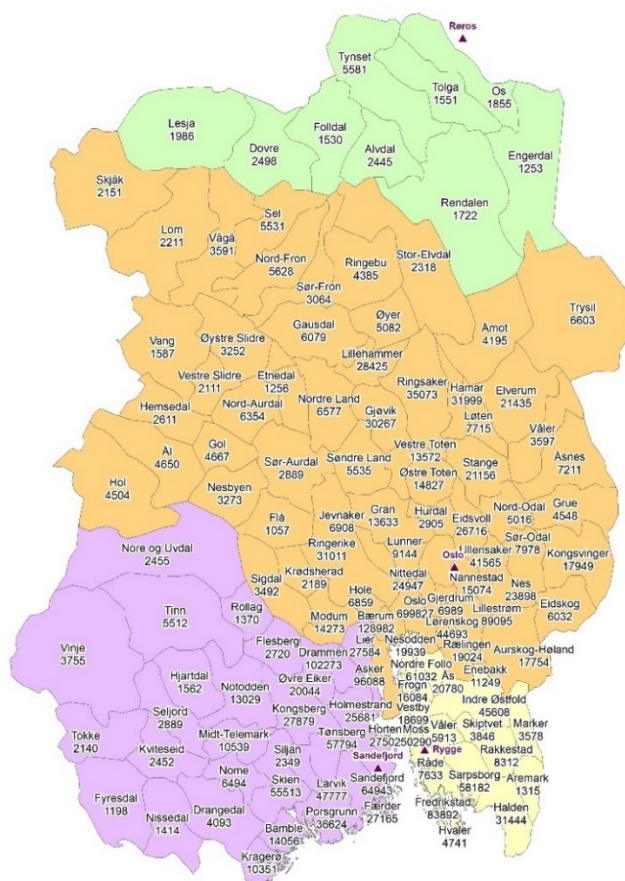
Rygge sivile lufthavn (RSL) åpnet i oktober 2007. Norwegian opprettet base med to fly i 2008, og fram til 2013 var det et flytilbud både innenlands og utenlands. I 2008 var det 450 000 innlandspassasjerer, men antallet gikk raskt nedover. I 2010 var det ca. 300 000 innlandspassasjerer, og i 2011 163 000.

Ryanair åpnet base på Rygge i mars 2010, og antall utenlandspassasjerer økte til 1,85 millioner i toppåret 2013. I siste fulle driftsår 2015 var det 1,64 millioner internasjonale passasjerer. Ryanair besluttet å legge ned basen fra november 2016. Begrunnelsen selskapet gav var den nye flypassasjeravgiften, men det må tilføyes at beslutningen kom etter at selskapet tapte en arbeidsrettssak hvor Ryanair ønsket at flybesetningene som var stasjonert på Rygge skulle følge irske og ikke norske arbeidsbestemmelser. Ryanair kommuniserte at de ville fortsette å fly til Rygge fra baser i utlandet. Eieren av flyplassen vurderte imidlertid at det ikke var grunnlag for kommersiell drift uten et baseselskap og stengte lufthavnen fra 1. november 2016.

I mars 2017 kjøpte Jotunfjell Partners AS RSL fra Olav Thon Gruppen AS, Orkla ASA, DNB ASA og Østfold fylkeskommune med planer om å gjenåpne flyplassen i april 2020. Dette har ikke lyktes, og Jotunfjell Partners har en tid forsøkt å selge flyplassen.

Kundegrunnlaget for kommersiell rutedrift på Rygge

I 2022 var det totalt 2,7 millioner personer i 112 kommuner som hadde en av de tre flyplassene på Østlandet som sin nærmeste lufthavn. Figur 1 viser kommunene på Østlandet fordelt på nærmeste flyplass. Det er 1,7 millioner personer i 65 kommuner som har Gardermoen som nærmeste flyplass og 610 000 i 30 kommuner som har kortest veg til Torp. Det er 17 kommuner som har Rygge som sin nærmeste flyplass. Totalt bodde det 441 000 personer i disse kommunene i 2022. I dag reiser de fra Gardermoen, og den gjennomsnittlige reisetiden til flyplassen er 87 minutter. Nedenfor omtales dette som Rygges nedslagsfelt.



Figur 1; Befolkningen på Østlandet fordelt etter nærmeste flyplass

Rygge har ikke vært en del av Avinors RVU, og det er begrenset kunnskap om markedet på Rygge i den perioden flyplassen var åpen. En markedsundersøkelse blant internasjonalt reisende på flyplassen utført av TØI i 2009 viser at det overveiende var privatreiser. I overkant av 40 prosent av de reisende var fra Østfold, mens de resterende var fra Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. Svært lave priser hos Ryanair må antas å være en viktig årsak til lekkasjen fra Torp og Gardermoenes nedslagsfelt.

Avinors reisevaneundersøkelse fra 2019 viser at de som bor i eller besøkte de 17 kommunene stod for 7 prosent av innlandsreisene på Gardermoen. Totalt utgjorde dette 525 000 av 7,5 millioner innlandsreiser. Av disse var 75 prosent generert i nedslagsfeltet, mens 25 prosent var attrahert trafikk.

Reisevaneundersøkelsen viser at omtrent samme andel (6,5 prosent) av utenlandstrafikken på Gardermoen kommer fra Rygges naturlige nedslagsfelt og at 84 prosent av dette er reiser foretatt av de som bor i disse kommunene, mens 16 prosent var besøkende. Totalt for Gardermoen er andelen besøkende 43 prosent. Arbeidsreiser foretatt av de som bor i Rygges nedslagsfelt utgjorde 1 prosent av totalt antall internasjonale reiser på Gardermoen. Det må antas at det også er reisende fra nedslagsfeltet som benytter Torp, men Avinor har ikke kunnskap om dette.

Basert på andelene reisende fra nedslagsfeltet i 2019 ville det geografiske markedsgrunnlaget for kommersielle flyselskaper på Rygge vært 525 000 innlandspassasjerer og 1 million utenlandspassasjerer. Fra 2019 til 2023 har antallet passasjerer både på innlands- og utenlandsruter

gått ned. Om man forutsetter at antall reiser til/fra nedslagsfeltet har utviklet seg som markedet totalt, antas det at det i 2023 hadde vært et marked på 400 000 innlandspassasjerer og 850 000 utlandspassasjerer. Hvor mange som ville flydd fra Rygge avhenger av hvilket flytilbud som ville ha blitt etablert.

Et mulig rutetilbud

Innland

Norwegian opererte innlandsruter fra Rygge fra mars 2008 til desember 2011 med Boeing 737-maskiner. Basert på kjent passasjerstatistikk og rutetilbud kommunisert i SRS Analyser hadde selskapet et belegg på 45 prosent i siste driftsår 2011. Danish Air Transport opererte innlandsruter fra Rygge i perioden november 2011–desember 2013. Selskapet benyttet mindre turbopropfly med 40-50 seter og hadde et belegg på 60-65 prosent.

Innlandsreisene til/fra nedslagsfeltet var i 2019 jevnt fordelt mellom Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge, som totalt utgjorde 81 % av alle innlandsreiser. I 2009 var det et innlands rutetilbud både fra Gardermoen og Rygge til Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø. Data fra RVU for 2009 viser at blant de som bodde i Rygges nedslagsfelt valgte 47 prosent å fly fra Rygge, mens blant de som hadde nedslagsfeltet som reisemål valgte 96 prosent å fly til Gardermoen. Totalt var Rygges andel av totaltrafikken mellom nedslagsfeltet og de fem byene 35 prosent.

I 2019 reiste det 7,86 millioner passasjerer mellom Gardermoen og de fem byene som ble betjent fra Rygge i 2009. RVU 2019 viser at 6,7 prosent av disse skal til/fra Rygges nedslagsfelt. Om man forutsetter at sju prosent kommer fra/skal til nedslagsfeltet og at av disse vil 35 prosent bruke Rygge (som i 2009), ville det i 2019 vært 184 000 innlandspassasjerer på Rygge og tilsvarende 157 000 i 2023. Når disse fordeles på de fem rutene på samme måte som i 2009, ville det tilsvare fra 42 000 til 17 000 per rute.

Til sammenligning var det i 2019 48 000 passasjerer på FOT-ruten mellom Gardermoen og Sogndal, som fikk en årlig støtte på 10 millioner, og det var 25 000 passasjerer på ruten til Sandane hvor FOT-tilskuddet var 22 millioner. Dette er ruter hvor det kun er en tilbyder.

På Gardermoen er det konkurranse mellom Norwegian og SAS på alle de omtalte rutene. I september 2023 var det i gjennomsnitt 95 daglige avganger hver veg til de fem byene fra Gardermoen og Torp med 15 300 seter hver veg. Et antatt marked fra Rygge på 157 000 tilsvarer 250 passasjerer hver veg per dag. For å skape et minimums flytilbud bør det være minst tre avganger hver veg. Det gjør det mulig å reise tur/retur på dagen både for de som bor i nedslagsfeltet og for de som skal besøke området. Dette krever minimum 15 daglige avganger som gir 17 passasjerer per avgang og grunnlag for bruk av 25 seters fly med 70 prosent belegg. Avinor vurderer at det ikke er mulig å skape et innenlands flytilbud med attraktive reisetider og konkurransedyktige priser fra Rygge basert på kommersiell drift.

Ovenfor er det sannsynliggjort et marked for innlandsreiser på 157 000 fra Rygge og passasjertall per rute på opptil 42 000. Innlandstilbudet fra Rygge falt bort allerede i 2013 etter en periode med raskt synkende passasjertall. Vi anser det ikke som sannsynlig at det etableres et varig innlandstilbud.

Utland

Basert på de samme kildene som for innlandspassasjerene har vi rekonstruert utenlandstilbudet på Rygge. Norwegian opererte internasjonale ruter fra februar 2008 til oktober 2015 med et opphold i 2012. Fram til 2011 hadde selskapet base på Rygge, men fra 2012 fløy de inn til Rygge fra baser utenfor Norge. Ryanair startet internasjonale flyginger i oktober 2009 og hadde base på Rygge fra

april 2010 til stengningen i oktober 2016. I perioden 2011–2014 var belegget fra 62 prosent til 73 prosent. I 2015–2016 var det 80–83 prosent.

I 2019 var det 15,7 millioner utenlandspassasjerer på Gardermoen (kun ruter). RVU 2019 viser at 1 million av disse er fra nedslagsfeltet til Rygge. Av disse var 84 prosent generert. De internasjonale reisene fra nedslagsfeltet er fordelt på 130 ulike reisemål, og ingen av reisemålene utgjør mer enn 7 prosent av totalreisene. Fra Gardermoen var det i uke 36 2023 i gjennomsnitt 165 internasjonale ruteavganger hver dag til 87 internasjonale flyplasser.

Markedets reaksjon på nedleggingen i 2016

For å vurdere hva som skjer i markedet ved en eventuell åpning av kommersiell rutedrift på Rygge har vi tatt utgangspunkt i det som skjedde da flyplassen ble stengt i 2016 basert på de samme datakilder som er benyttet ovenfor i dette notatet. Vi vil ha fokus på i hvilken grad de som vil fly fra Rygge vil være nye reisende eller passasjerer som i dag flyr fra Gardermoen og Torp.

I september 2016 var det ruter fra Rygge til 22 ulike internasjonale destinasjoner. Av disse reisemålene ble seks også betjent både fra Gardermoen og Torp, sju ble også betjent fra Gardermoen og tre fra Torp. Av de seks som kun ble betjent fra Rygge var tre ruter til sekundære flyplasser hvor det var ruter fra Gardermoen og/eller Torp til hovedflyplassen i samme by. De tre rutene som ikke var dekket på annen måte fra Østlandet var til Rzeszów i Polen, som ligger to timers kjøring fra Krakow, Zadar i Kroatia, som ligger 1:45 fra Split og Beziers i Frankrike, som er to timer fra Montpellier. Etter at Rygge stengte har det ikke vært et sammenhengende flytilbud til disse stedene fra Østlandet.

De siste 12 månedene i Rygges drift (1. november 2015–31. oktober 2016) ble det samlet tilbudt 10,6 millioner seter på internasjonale ruteavganger fra de tre lufthavnene på Østlandet. Av dette var 0,9 millioner seter fra Rygge. De første 12 månedene etter nedleggingen ble det tilbudt 10,7 millioner seter totalt fra Gardermoen og Torp. Stengingen av Rygge hadde ikke påvirket det totale setetilbudet fra Østlandet fordi flyselskapene flyttet kapasiteten til de to gjenværende flyplassene.

De siste 12 månedene reiste det 1,52 millioner internasjonale passasjerer over Rygge. Avinor har ikke kunnskap om fordelingen på de enkelte rutene, men basert på totalt antall passasjerer pr måned og setetilbudet på de enkelte rutene har vi gjort estimater for passasjertallene pr rute og benyttet dette for å vurdere hvordan de reisende fra Rygge reiste etter stengingen.

I den første vintersesongen (nov 16-mar17) etter stengingen økte passasjertallene på Gardermoen med 36 prosent for reisemål som hadde vært betjent fra Rygge, mens det kun var 2 prosent vekst på øvrige ruter. For sommersesongen 2017 var tilsvarende tall 30 prosent og 6 prosent. For de to etterfølgende sesongene (nov17-mar18 og apr18-okt18) var veksten 3 prosent og lik for alle reisemålene fra Gardermoen. Dette viser at mange av de som fløy fra Rygge senere benyttet Gardermoen. De første 12 månedene etter stengingen var det 0,8 millioner flere passasjerer på Gardermoen på ruter som tidligere ble operert fra Rygge.

Statistikk på torp.no viser at antallet internasjonale passasjerer på Torp sank med 38 000 de siste 12 månedene før Rygge stengte. I de første 12 månedene etter stengningen økte passasjertallet med 544 000, mens det i de 12 påfølgende månedene økte med 164.000. Ut fra dette kan man avlede at 0,40–0,45 millioner av Rygge-passasjerene flyttet til Torp.

Ut fra tallmaterialet ovenfor kan man tolke at 1,2–1,25 millioner passasjerer som mistet flytilbudet på Rygge fortsatte å reise fra de to andre flyplassene. Det må også kunne antas at noen valgte andre reisemål ettersom det var en viss vekst også på andre ruter fra Gardermoen, uten av dette kan

kvantifiseres. I tillegg må det kunne antas at en del av de reisende fra Østfold nå kjørte til Gøteborg for å fly derfra. Dermed er det ikke noe som tyder på at antall reisende til/fra Østlandet totalt ble vesentlig redusert grunnet stengingen. Vi anslår at det maksimale bortfallet var 200 000–250 000 passasjerer.

Markedet for internasjonale reiser på slutten av 2023 er 10–15 prosent mindre enn i 2019. Basert på dette og markedets reaksjon i 2016 er det rimelig å anta at en gjenåpning av Rygge vil føre til bortfall av trafikk på Gardermoen og Torp og i liten grad vil føre til flere reisende.

Konsekvenser for de reisende

I 2019 var det 28,6 millioner passasjerer på Gardermoen. Av disse var 21,3 millioner kommet/reist, og 7,3 millioner passasjerer var transferpassasjerer. Dette er reisende som bytter fly på Gardermoen og ikke har Østlandet som reisemål eller startpunkt for reisen. Gardermoen er gjennom sitt gode flytilbud det viktigste knutepunktet for hele landet og for utlendinger som skal besøke Norge. I september 2023 var det direkte ruter fra Gardermoen til 24 flyplasser i Norge og 87 i utlandet. Dette gir et svært høyt antall reisemuligheter med et flybytte for alle som bor eller skal besøke steder utenfor Østlandet.

Dersom kapasitet skal fordeles mellom flere flyplasser vil det bety færre reisemuligheter for de som reiser mellom ulike regioner i Norge og mellom regionene og utlandet. Dette er uavhengig av hvordan fordelingen av aktiviteten gjøres. Det er altså regionene som taper mest på en oppsplitting av tilbudet. Beboerne får færre reisemuligheter, og regionene blir mindre tilgjengelige for internasjonale besøkende. Eksempelvis gikk 70 prosent av alle internasjonale reiser til/fra Nord-Norge via Gardermoen i 2019. Reiselivet i distriktene vil være en av taperne. De som starter/slutter reisen på Østlandet vil i større grad kunne velge mellom flyplassene for sine reiser.

Konsekvenser for flyselskapene

I september 2023 var det 35 ulike flyselskaper som tilbød internasjonale ruter fra Gardermoen og Torp med fem avganger eller flere. På Gardermoen var det 34 selskaper, mens på Torp var det sju selskaper. Ett selskap opererte kun på Torp, mens seks selskaper var på begge flyplasser.

Gardermoen stod for 91 prosent av setetilbudet. Blant flyselskapene var Norwegian størst med 38 prosent av setene totalt fra begge flyplasser. Av de utenlandske selskapene var Ryanair størst med åtte prosent av setene, foran Lufthansa med seks prosent og KLM og Wizz Air med tre prosent hver. Ryanair og Wizz Air hadde mer enn 50 prosent av tilbudet sitt fra Østlandet på Torp, mens de øvrige hadde flest seter fra Gardermoen.

Dersom Rygge åpner vil det igjen bli tre flyplasser på Østlandet. Med utgangspunkt i vår forutsetning om at det totale markedet fra Østlandet i liten grad vil vokse ved en gjenåpning, vil det for de etablerte selskapene være en vurdering av i hvilken grad man vil spre aktiviteten til en ny flyplass og i hvilken grad dette vil påvirke lønnsomheten.

Av de norske selskapene er det kun Widerøe som har base på Torp, de andre har base med et stort antall fly på Gardermoen. For disse selskapene vil en ny base bety en deling av eksisterende fly- og personalressurser ved at en mindre andel ressurser flyttes til Rygge. Det vil gi mindre effektiv ressursbruk og høyere kostnader. For både Norwegian og SAS er Gardermoen et viktig knutepunkt mellom ulike deler av landet og mellom øvrige norske flyplasser og internasjonale reisemål. Selskapene vet at dersom en del av tilbudet flyttes til Rygge vil dette medføre færre reisemuligheter for reisende fra andre deler av landet.

Det er i dag ingen utenlandske selskaper som har baser i Norge. Ryanair har operert på Torp siden 1997, men har aldri hatt base der. På bakgrunn av nedleggelsen av basen på Rygge i 2016 er det vår vurdering at en base ikke vil bli etablert ved en gjenåpning. Wizz Air har mest aktivitet på Torp, men uten base. Ved en åpning av Rygge kan selskapet vurdere å flytte aktivitet fra Torp, men dette vil kun være aktuelt om det tilbys bedre betingelser enn det Torp gjør. Dette omtales nedenfor. Begge disse selskapene har et høyt antall baser og utnytter kostnadsforskjeller i ulike land når de etablerer baser. Vi har tatt utgangspunkt i at baser i Norge må drives med utgangspunkt i norsk regelverk, og det vil ikke være de samme kostnadsfordelene hvis det etableres en base på Rygge. For utenlandske arbeidstakere er det i dag også mindre attraktivt å arbeide i Norge. Dagens svake kronekurs kombinert med økt lønnsnivå i andre land er viktige årsaker.

For flyselskaper som i dag ikke opererer til Torp eller Gardermoen vil vurderingene være annerledes. For slike selskaper vil all trafikk være ny trafikk, og potensialet for lønnsomhet vil bli vurdert på en annen måte. Basert på et marked som i hovedsak er privatreiser vil det være lavkostselskaper som er mest aktuelle. Av de store selskapene i Europa i dag er easyJet det største som ikke opererer i Norge. Hvis easyJet skulle etablere ruter til Oslo-området, er det vår vurdering at de ville de ha valgt å fly til Gardermoen, da det ikke er deres strategi å fly til sekundære lufthavner.

I 2016 var en typisk flytur fra Rygge ca. 1300 km lang, og flytiden var 2:15. Med dette som et utgangspunkt kan man gjennomføre 3 rundturer med et fly i løpet av en dag. Det vil kunne gjennomføres med en første avgang 06:00 og siste ankomst ved midnatt. Med 80 prosent belegg vil det bli 250.000 passasjerer. Om vi antar at hvert fly har en total kostnad på 250 millioner kroner, vil flyselskapet trenge en inntekt per passasjer på 1000 kroner, som betyr en utsalgspris på minimum 1200 kr per passasjer hver veg for å kunne drive med et nullresultat.

I perioden april–juni 2023 hadde Ryanair en gjennomsnittlig billettinntekt på 49 euro, som tilsvarer 588 kroner med en kurs på 12 kroner. I tillegg hadde selskapet 23 euro i såkalt ancillary revenue per passasjer, slik at totalinntekten per passasjer var 864 kroner. Dette er klart lavere enn den inntekten vi har forutsatt nødvendig for å drive i balanse fra Rygge. Innledningsvis pekte vi på markedsundersøkelsen TØI gjennomførte i 2009 og det faktum at gjennomsnittsprisene fra Rygge var svært lave. Vi vurderer at prisene fra Rygge var lavere enn 1000 kroner for en tur/retur-reise. I en prisundersøkelse fra 2013 ble Rygge kåret til Nordens billigste flyplass og Europas tredje billigste flyplass rett etter Paris Beauvois og Katowice (kilde:wikipedia.org). RVU 2009 viser at de som bodde i Rygges influensområde og reiste fra Gardermoen i gjennomsnitt betalte litt over 3000 kroner for en tur/retur-reise til de byene som hadde et tilbud fra Rygge.

I perioden januar–august 2023 betalte de som bodde i influensområdet og fløy til et reisemål i Europa i gjennomsnitt 30 prosent mer for flybilletten enn i 2009. I denne perioden har konsumprisindeksen økt 45 prosent, slik at realprisene for disse reisene har gått ned.

Basert på kunnskapen ovenfor er det lite trolig at det vil være grunnlag for like store prisforskjeller mellom reiser fra Rygge og de andre flyplassene på Østlandet. I tillegg må det tilføyes at Ryanair etablerte seg i Norge med base for første gang i 2010 og at prisene de da tilbød må kunne vurderes å være introduksjonspriser for å etablere et marked. Selskapet er i dag kjent og vil gjøre andre vurderinger av lønnsomhetsbehov på nye ruter fra Norge.

Avinor vurderer at inntekspotensialet for ruter fra Rygge er tilstrekkelig til at flyselskaper kan operere i økonomisk balanse dersom Rygge skal tilby normale Avinor-betingelser. Det faktum at Jotunfjell Partners AS ikke har lyktes med å gjenåpne flyplassen viser også at det ikke har vært tilstrekkelig interesse fra flyselskaper.

Konsekvenser for Avinor

Avinor har ikke i detalj vurdert hvilke kostnader en eventuell drift av Rygge vil generere. Vi tar her utgangspunkt i at en åpning vil kreve at minimum ett flyselskap må ha basefly stasjonert på Rygge. Når et flyselskap stasjonere et fly på en bestemt flyplass, medfører dette ekstra kostnader for selskapet. Basefly vil kreve stasjonering av mannskaper og nødvendige fasiliteter for disse. I tillegg vil det kreve visse tekniske kostnader og noe administrasjon. Det vil være i flyselskapets interesse å bruke baseflyet mest mulig og det betyr også noe mer langsiktighet for flyplassen da det vil ta tid å flytte faste ressurser. Dersom flyselskapet kun flyr inn til flyplassen fra sine baser vil ruten kunne tas bort over natten og rutens lønnsomhet vil alltid bli målt opp mot andre ruter. RSL la også dette til grunn da de stengte flyplassen i 2016.

Med basefly vil et normalt operasjonsmønster tilsi tidlige førsteavganger og sene siste ankomster. Dette vil kreve lang åpningstid, og det vil styre personalkostnadene. Her har vi valgt å sammenligne en Avinor-drevet Rygge med vår drift av Kjevik ved Kristiansand og Vigra ved Ålesund. Disse flyplassene hadde i 2022 en driftskostnad på ca. 100 millioner. og dette benyttes som antatt driftskostnad for Rygge i det videre.

Avinor-modellen er basert på en felles økonomi for samtlige 43 flyplasser. Dette betyr blant annet et felles avgiftsregime med felles satser for luftfartsavgifter. Alle kommersielle inntekter bidrar også til finansieringen og gjør det mulig å redusere avgiften for brukerne. I dag drives åtte av 43 flyplasser med overskudd i driften.

Det er mulig å vurdere hvor mange passasjerer og flybevegelser man må ha på Rygge for at flyplassen isolert sett skal gå i balanse, men basert på prinsippene for Avinors økonomi og forutsetningen om i beste fall 250 000 nye passasjerer totalt, er det konsekvensene for Avinors totale økonomi og for Torp som er mest interessant.

Drift av Rygge vurderes å koste 100 millioner pr år. Når passasjerer flytter fra Gardermoen og Torp vil det ikke være mulig å redusere kostnadene tilsvarende, da svært mange flyplasskostnader er faste. Totalkostnaden for flyplassdrift i Norge vil dermed øke med 100 millioner. Samtidig vil redusert antall passasjerer på Gardermoen og Torp føre til redusert tilbud fra flyselskapene. I beste fall vil de tapte inntektene kunne erstattes av inntektene på Rygge.

For en uendret totaløkonomi for flyplassene vil det være nødvendig at inntektene av de 250 000 nye passasjerene dekker de økte kostnadene på 100 millioner kroner. Det vil kreve en gjennomsnittsinntekt per passasjer på 400 kroner. Dersom man antar at dagens avgifter på Avinor flyplasser skal gjelde på Rygge, at man der oppnår de samme kommersielle inntektene per passasjer som Avinor har i 2023 og at flyselskapet opererer fly med 189 seter og har 80 prosent belegg vil Avinors inntekter av 250.000 nye passasjerer bli 65 millioner eller 260 kroner per passasjer.

Det er viktig å presisere at tallene ovenfor er effekten for samtlige flyplasser i Norge. Hvordan passasjerene fordeles mellom eksisterende flyplasser og Rygge er usikkert og avhengig av flytilbudet som kommer.

Annet sted i dette dokumentet antas det at det vil bli nødvendig å tilby andre betingelser for å få en aktør til å etablere base på Rygge. Konsekvensene vil være lavere avgifter og deling av kommersielle inntekter. Resultatet for lufthavndriften i Norge må antas å bli i området 75 – 100 millioner svakere. Dette er et årlig driftsunderskudd. I tillegg kommer kostnadene ved oppstart og nødvendig oppgradering av Rygge for å få et ens driftskonsept som øvrige Avinor-flyplasser og eventuelle vedlikeholds-/oppgraderingsbehov på infrastrukturen. Denne svekkelsen vil svekke

samfinansieringsevnen. Dersom konsernets resultat svekkes med 100 millioner, tilsvarer det driftskostnadene for fire lokale lufthavner.

Lavkostselskapene har endret strategi

Da lavkostselskapene med Ryanair i front startet sin aktivitet rundt årtusenskiftet var et av kjennetegnene at de startet operasjoner på sekundære flyplasser som ikke hadde et kommersielt rutetilbud. Der kunne de forhandle gode vilkår i form at ingen/lave avgifter og andeler av flyplassenes kommersielle inntekter. Typiske slik flyplasser som utfordret hovedflyplassen i samme by var Skavsta utenfor Stockholm, Hahn utenfor Frankfurt, Charleroi utenfor Brussel og Rygge her i Norge. Her hadde flyplass og flyselskap felles interesse. Flyplassen fikk nye inntekter, spesielt kommersielle inntekter, og flyselskapet fikk nye passasjerer i markeder der de ikke hadde et tilbud på forhånd.

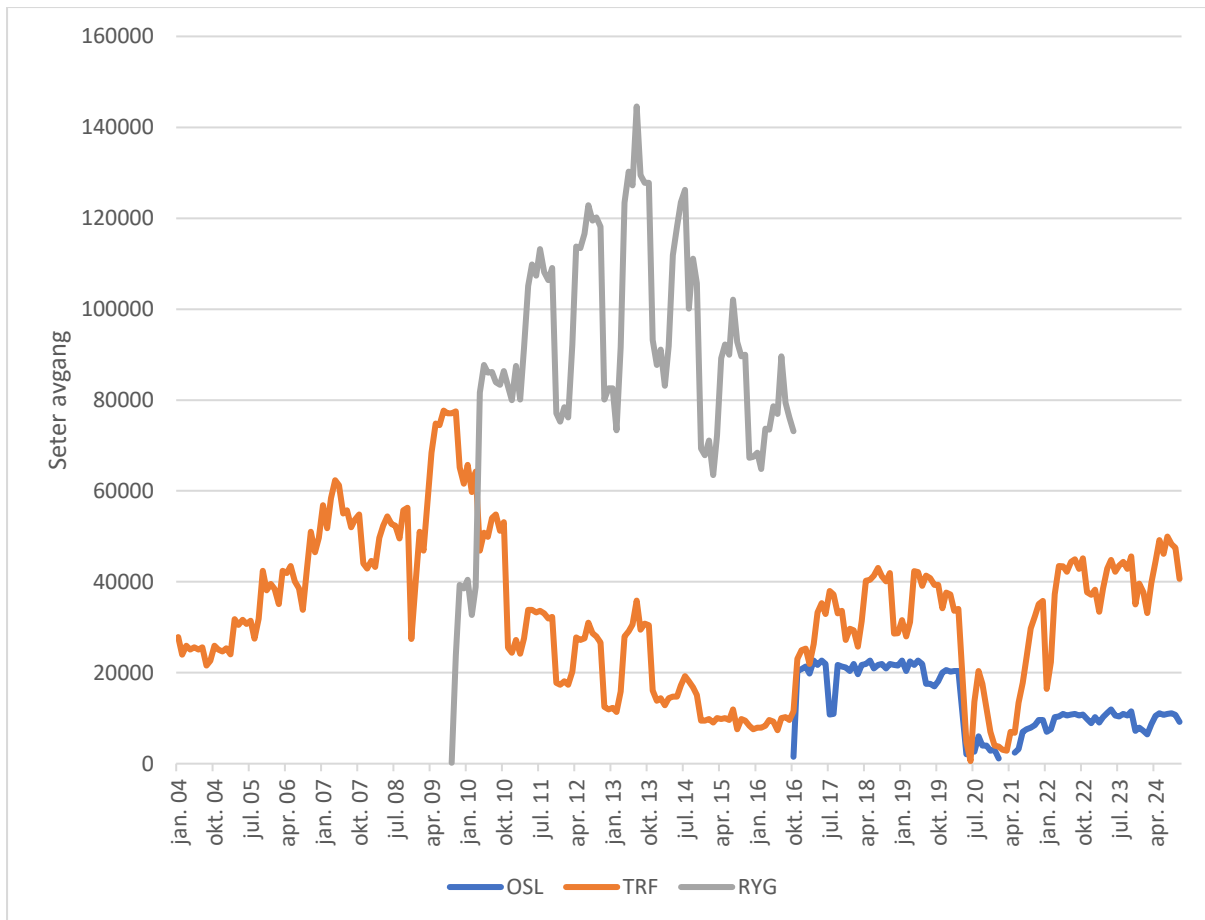
På lengre sikt opplevde flyplassene at et begrenset marked gav lite vekst på lengre sikt. Den sterke lavkostaktøren ble dominerende, og det var vanskelig å tiltrekke seg nye aktører. Krav fra flyselskapet om en andel av de kommersielle inntektene gjorde det vanskelig å skape lønnsomhet, sågar å drive i balanse. Flyselskapet opplevde at et begrenset regionalt marked ikke gav grunnlag for langsiktig vekst, og det var en klar ulempe ikke å operere på den sentrale store flyplassen.

I de siste årene har man sett mange eksempler på at lavkostselskapene flytter fra de sekundære flyplassene til hovedflyplassen i samme by. Det mest nærliggende eksemplet finner man i Stockholm, hvor Ryanair hadde stor aktivitet på Skavsta sør for sentrum. I 2009 hadde flyplassen 18 prosent av tilbudte seter på internasjonale avganger fra Stockholm. I oktober 2021 flyttet Ryanair sine operasjoner til Arlanda og andelen seter har etter 2022 vært fire prosent.

Lavkostselskapene søker å gjøre så mange kostnader som mulig variable. På den måten kan de tilpasse produksjonen etter etterspørselen. Med en økende andel privatreiser vil det bli større svingninger i antall reiser, og typiske trekk er at sommeren får en større andel av trafikken og helgene større andel på bekostning av ukedagene.

Aarhus i Danmark har en stor andel trafikk med Ryanair. I perioden november 2022 til oktober 2023 hadde selskapet 57 prosent av avgangene. I denne perioden hadde selskapet i gjennomsnitt 82 avganger per måned. Flest avganger var det i juli med 117 avganger, mens i februar var det 44. Denne store variasjonen krever stor tilpasningsevne for flyplassen for å holde kostnadene nede.

Figur 2 nedenfor viser Ryanairs setetilbud fra Østlandet per måned fra 2004 til 2024. Da selskapet åpnet sin base på Rygge i 2010 flyttet selskapet en stor andel av kapasiteten fra Torp. Da basen stengte ble en del av avgangene flyttet tilbake til Torp. Dette viser at målet er å trekke trafikk fra hele Østlandet til sine ruter med lave priser. For å kunne tilby lave priser er det nødvendig å kunne oppnå gunstige avtaler med flyplassene. Det er kjent at flyplasser som ønsker basefly fra Ryanair må yte betydelige tilskudd for å få dette realisert. Rygge, som var avhengig av ny trafikk, var et lett «offer» for selskapet. Figuren viser også de store variasjonene i tilbudet over året. I 2013 var det dobbelt så mange avganger i juli som i februar. Dette er selvsagt en stor utfordring for flyplassen.



Figur 2. Tilbudte seter for avgang fra Østlandet for Ryanair 2004-2024

Forutsetninger for å skape interesse blant flyselskapene

Basert på historien og det faktum at Jotunfjell AS ikke har åpnet flyplassen viser at hovedutfordringen vil være å tiltrekke seg flyselskaper.

Flyselskaper som skal etablere ruter på Rygge vil ta en betydelig økonomisk risiko. Lavere avgifter enn konkurrerende flyplasser og en forretningsmodell hvor flyplassen og flyselskapet deler kommersielle inntekter vil redusere risikoen. Dette vil i en modell hvor Avinor eier og driver flyplassen bryte med prinsippet for Avinor-modellen. Gitt at flyplassen ikke vil kunne drives i økonomisk balanse, men kreve tilskudd fra eier, vil man også måtte vurdere om dette er statsstøtte i konkurransen med Torp og trolig også Landvetter ved Gøteborg.

Personalkostnader er en stor andel av et flyselskaps totalkostnader. Dersom selskapene kunne benytte personell fra land med lavere kostnader og dårligere arbeidsvern kunne personalkostnadene og risikoen ved oppstart reduseres.

Ovenfor er det vist til en forventet årlig kostnad for drift av flyplassen vil være 100 millioner. Dersom flyplassen kunne holde åpent kun når det var innmeldt kommersielle flyvninger ville man redusere den totale åpningstiden og trolig personalkostnadene. Basert på etterspørselen etter privatreiser med fly ville det bety mer aktivitet om sommeren enn om vinteren, flere fly i helgen enn på ukedagene. For de ansatte på flyplassen vil det kreve egne tilpassede avtaler for dekke behovet og trolig utstrakt bruk av deltid.

Utfordringene fram til det blir behov for økt kapasitet på Østlandet

Ovenfor er beskrevet forutsetninger for kommersiell drift på Rygge i et scenario hvor det fortsatt er kapasitet på Gardermoen og det er lagt vekt på kommersielle vurderinger av forutsetningene for å skape aktivitet på Rygge. Nedenfor peker vi på noen av dilemmaene som vil oppstå dersom det besluttes ikke å etablere en tredje rullebane på Gardermoen og heller velger et alternativ der vekst må skje på Rygge.

Jotunfjell Partners AS kjøpte Rygge i 2017 med mål om å gjenåpne flyplassen i 2020. Selskapet har ikke lyktes, og det må antas at dette har sin bakgrunn i at ingen flyselskaper har vist interesse for flyplassen så lenge det finnes kapasitet på Gardermoen og Torp. Med dagens trafikkutvikling vil det dermed gå lang tid før det blir et reelt behov for kapasiteten på Rygge. Trolig vil det minimum gå 10 - 15 år uten nytt kapasitetsbehov. Det må da vurderes når det skal etableres drift på flyplassen og når Avinor eventuelt skal ta over ansvaret og hvordan kostnadene i perioden uten trafikk skal finansieres. Dersom flyplassen skal åpnes når det oppstår behov for økt kapasitet må det påregnes et betydelig behov for oppgradering av infrastruktur, teknologi som har vært ubenyttet i 15–20 år.

Hvordan fordele trafikken?

Når det en gang i fremtiden blir behov for økt kapasitet på Østlandet og man eventuelt velger at dette skal skapes på Rygge, vil det måtte avgjøres hvordan fordelingen av kapasiteten skal administreres. Norsk luftfart er en del av luftfarten i EU og dermed det regelverket som gjelder i hele EU. Flyplasskapasiteten reguleres/fordeles i dag gjennom regelverket for start- og landingsrettigheter (Slot-regulativet). Et bærende prinsipp her er at de etablerte selskapene har historiske rettigheter til kapasiteten. De etablerte selskapene kan fritt fordele kapasiteten mellom ulike ruter og kan velge å opprettholde ruter med god lønnsomhet på bekostning av mindre lønnsomme ruter. Selskapene kan også øke prisene på eksisterende ruter, og dermed blir det de mest betalingssterke som kan fortsette å fly til Gardermoen, mens de mest prisfølsomme må flytte til Rygge. Dersom flyselskaper vurderer ikke å flytte til Rygge vil denne kundegruppen miste sitt flytilbud. Nye selskaper uten historiske rettigheter må velge Rygge dersom de skal starte operasjoner.

I perioden fram til Fornebu ble stengt i oktober 1998 opererte chartertrafikken fra Gardermoen, mens nasjonale og internasjonale ruter opererte fra Fornebu. De nasjonale selskapene Braathens og SAS opererte ruteflyvninger i uken og charterflyvninger i helgen. Hver helg ble flyene fløyet tomme tur/retur mellom Fornebu og Gardermoen. Dette var svært uproduktivt og dyrt og førte til økte utslipp. De norske flyselskapene flyr også i dag charter i helgene. Dersom en delt løsning mellom Rygge og Gardermoen innebærer at charter skal flys fra Rygge, vil det samme behovet for posisjonsflyvninger oppstå.

Før årtusenskiftet ble private utenlandsreiser i stor grad kjøpt som pakkereiser gjennom turoperatører, og flyvningene var charterturer. Etter at lavkostselskapene startet og etter at internett muliggjorde kjøp av reiser uten bruk av reisebyrå, har dette endret seg. Mange «pakker» i dag sine egne individuelle reiser og hotellopphold og benytter rute-fly. Dersom charterturer må gå fra

Rygge vil dette skape ulike konkurranseforhold. Turoperatører og flyselskaper konkurrerer om de samme kundene, og begge har behov for connections på Østlandet, da de selger sine produkter over hele landet.

Innenfor EU-regelverket finnes det muligheter for at nasjonalstaten kan fastsette regler for fordeling av trafikken mellom flere flyplasser i samme by. Basert på dagens manglende ønsker om å fly på Rygge, et meget begrenset naturlig nedslagsfelt mål i volum og verdi samt tilbakemeldinger fra kommersielle aktører da spørsmålet ble vurdert i 2015, er det Avinors oppfatning at det anses som en klar fordel å operere på Gardermoen i forhold til å operere på Rygge. Uavhengig av hvordan fordelingen gjøres vil alle aktører/aktiviteter som blir «forvist» til Rygge anse dette som en klar forretningsmessig ulempe.

Andre forhold

Klimaeffekter

Rygge ligger sør for Gardermoen og når utgangspunktet er at det kun vil være internasjonale ruter vil det bety noe kortere flytider og lavere utslipp. Basert på de 16 største rutene som i dag opereres fra Gardermoen (utgjør 60 prosent av internasjonale flybevegelser) vil den gjennomsnittlige flydistansen være 58 kilometer kortere til Rygge. Basert på dagens flyprogram vil dette gi noe redusert drivstofforbruk og mindre utslipp av CO₂ og således kan man si at dette har en positiv klimaeffekt.

Gardermoen ligger noe nærmere Oslo sentrum enn Rygge. Gardermoen har et meget godt utbygget kollektivtilbud med flytog, tog og flybusser. Kollektivandelen er 70–75 prosent. Dette er mulig fordi mange reisende gir et godt utgangspunkt for god frekvens. Dette vil ikke være mulig fra Rygge. Det er ikke toglinje inn til flyplassen og det mindre og spredte markedsgrunnlaget gir lite grunnlag for et godt kollektivtilbud. Det må forventes at en vesentlig andel av de reisende vil benytte egen bil. Dette var også bildet i markedundersøkelsen TØI gjorde i 2009. Dette vil ha en negativ effekt på klima og vil motvirke de målene for tilbringertrafikken eier har satt for Avinor.

Støy

Da Rygge åpner for kommersiell luftfart i oktober 2007 hadde man i konsesjonen en begrensning i antall passasjerer og flybevegelser grunnet støy. Flyplassen kunne maksimalt ha 774.000 passasjerer og 15.000 flybevegelser. Opposisjonen i Stortinget prøvde i desember 2008 å få begrensningen opphevet, men forslaget falt. I juli 2009 opphevet regjeringen begrensningen i antall passasjerer med økte ikke taket for maksimalt antall flybevegelser fra 15.000 til 21.000 slik Forsvaret hadde søt om. I 2014 ble det gitt ny konsesjon frem til 2024. Her ble antall kommersielle flybevegelser øket til 30.000 og om lag 3 millioner passasjerer i året. Antall bevegelser for allmennfly ble satt til 25.000 i tillegg.

Avinor har ikke vurdert konsekvensene for flyplassens naboer i form av økt støy en gjenåpning. I konsesjonen fra 2014 pekes det også på at støy vil gjøre det vanskelig å heve grensen for antall bevegelser over 30.000 kommersielle og 25.000 for allmennflybevegelser.

Oppsummering

Sett i lys av vår forståelse av at det vurderes å be Avinor om å åpne Rygge for kommersiell trafikk før det er et reelt behov for økt flyplasskapasitet på Østlandet, vil det gi følgende konsekvenser:

- En stor andel av trafikken vil være passasjerer som i dag reiser fra Gardermoen og Torp
- Det vil ikke være grunnlag for å etablere et kommersielt drevet innlandstilbud
- Ved etablering av et utenlandstilbud vil det maksimalt kunne føre til 250 000 nye reisende på landets flyplasser som kan generere 65 millioner kroner i flyplassinntekter

- Det vil kreve at minst et flyselskap etablerer base på Rygge, og dette forutsetter kommersielle avtaler med Avinor eller eventuelt lokale myndigheter med langt bedre betingelser enn Avinor tilbyr andre steder og bryter således med prinsippene i Avinor-modellen.
- Avinors resultat vil svekkes med 75–100 millioner per år.
- Torps resultat vil også svekkes, men Avinor kan ikke kvantifisere dette
- Reisende fra distriktene vil få et dårligere tilbud og er «taperen» heller enn de som bor på Østlandet
- Vår markedsanalyse viser at det ikke er grunnlag for et kommersielt flytilbud fra Rygge uten betydelige incentiver eller subsidier.
- Det må vurderes om egne spesielle avtaler med flyselskaper er i strid med statsstøttereguleringen i forhold til Torp og Landvetter ved Gøteborg
- Her er ikke de langsiktige konsekvensene for Torps økonomi vurdert. Vi har heller ikke vurdert i hvilken grad dagens eiere har evne til å drive flyplassen på kommersiell basis hvis deler av flyplassens passasjerer i fremtiden velger å reise fra Rygge grunnet forskjell i pris på flyreiser fra de to flyplassene.
- Vi vil ikke anbefale at Avinor overtar driften av Rygge med sikte på å åpne for kommersiell trafikk nå, ei heller når det vil være behov for økt flyplasskapasitet. Anbefalingen er basert på de negative konsekvensene for Avinors resultat og de negative bedriftsøkonomiske effektene for luftfartsnæringen i Norge.
- Notatet kan etter vår mening også danne et faglig grunnlag for en vurdering basert på andre premisser enn kommersiell drift.

Oslo, 17. november 2023