

Sammendrag:

Ny Hammerfest lufthavn – marked, samfunnsøkonomi og ringvirkninger

Økt oljetrafikk, begrenset kapasitet og dårlig regularitet er bakgrunnen for utredning av en ny Hammerfest lufthavn på Grøtnes 15 km sør for Hammerfest. To alternativer er vurdert: en ”kort” rullebane på 1199 m som gir rom for noe større turboprop fly enn de som benyttes i dag, men ingen direkte ruter til Oslo, og en lang rullebane på 1999 m som kan gi grunnlag for ruter til/fra Oslo med jetfly. Markedsgrunnlaget kan kun forsvare tre daglige frekvenser til Oslo ved en eventuell flyplassåpning i 2013.

Analysen viser at alternativet med kort rullebane er klart ulønnsomt, mens en lang rullebane er samfunnsøkonomisk lønnsom selv om den vil innebære en stor økonomisk belastning for Avinor. Gevinsten ligger hovedsakelig i bruk av større fly og kortere tilbringerreise som følge av redusert bruk av Alta lufthavn. En ny flyplass vil også frigjøre arealer til byutvikling og lette etablering av energirelaterte bedrifter og rekruttering av nøkkelpersonell. Konklusjonen er avhengig av olje- og gasssektorens framtidige utvikling i regionen.

Oljeaktiviteten i Hammerfest har økt kraftig fra 2002. Dette har ført til økt flytrafikk til/fra Hammerfest. Oljeselskapene har et stort behov for å fly mannskaper inn og ut av området. Flyplassen i Hammerfest kan i dag kun ta ned kortbanefly og ligger værutsatt til med dårlig regularitet. Dagens begrensede kapasitet fører til at det ofte oppstår trafikkavvisning på populære tidspunkt. I tillegg er prisene høye (over 8000 kr til/fra Oslo for fleksibel billett). Fritidstrafikken er i stor grad presset over på Alta lufthavn to timer unna. Videre bruker oljeselskapene charterfly til Alta lufthavn i kombinasjon med innleid buss eller hurtigbåt når mannskapsbehovet er stort.

For å løse disse problemene er ny flyplass med lengre rullebane under planlegging på Grøtnes ca 15 km sør for Hammerfest. Planlagt åpningsår er 2013. En ny og lengre rullebane vil kunne bedre regulariteten, øke kapasiteten og gi rom for konkurranse som leder til lavere priser. For flyplassen på Grøtnes foreligger to alternativer. Alternativ 1 er en rullebane på 1199 meter hvor en kan ta ned noe større fly enn Dash-8, f.eks. ATR-72, men hvor rutemønsteret ellers er uendret. Alternativ 2 er full lengde for å kunne ta ned større jetfly (1999 m) og med direkte rute til Oslo.

I dette oppdraget som er finansiert av Hammerfest og Kvalsund kommuner, er disse to alternativene vurdert opp mot et nullalternativ som er å beholde dagens flyplass som den er. En ny flyplass forutsettes ferdigstilt i 2013 for da er det planlagt sterk økning i olje- og gassutbyggingen (Tog 2 og 3 på Melkøya).

Konklusjon

Markedsgrunnlaget synes tilstrekkelig for begge alternativer. I alternativ 1 (1199 m) vil trafikk til/fra Tromsø og også til Oslo øke pga økt kapasitet, reduserte produksjonskostnader og bedre tilgang til rabattbilletter. Frekvensen vil likevel kunne gå ned fra dagens ni til 5-6 frekvenser.

I alternativ 2 (1999 m) vil direkterute til Oslo utløse ny trafikk også pga økt kapasitet, reduserte produksjonskostnader og bedre tilgang til rabattbilletter. I tillegg vil alternativ 2 gi ringvirkninger i form av bedre rekruttering av arbeidskraft og etablering av bedrifter, samt noe virkning på turismen. Samtidig er ikke rutegrunnlaget større enn at det kun må regnes med tre daglige frekvenser ved åpningen av ny flyplass i 2013.

Ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering er alternativ 1 klart negativ. Dette skyldes liten trafikkøkning og begrenset overføring av trafikk fra Alta lufthavn. Nyttene i form av ekstra trafikk, redusert tilbringerreise for trafikk overført fra Alta lufthavn og reduserte produksjonskostnader på strekningen Hammerfest-Tromsø gir kun en liten gevinst for flypassasjerer og flyselskap. Denne er ikke på langt nær stor nok til å oppveie kostnadene ved investeringen og økte driftskostnader på ny Hammerfest lufthavn.

Alternativ 2 synes derimot lønnsom. Passasjerer og flyselskap får en økt nytte på til sammen 2,5 milliarder (over 25 år), i hovedsak fordi passasjerer som ellers ville ha benyttet Alta sparer store tilbringerkostnader, pluss at passasjerer som ellers ville ha reist til/via Oslo med mellomlanding i Tromsø kan reise rett til Oslo. Gevinsten er såpass høy at den samfunnsøkonomisk sett forsvarer en investering på 2 milliarder kr (pluss 20 prosent i skatteinnskrevingskostnader) eks mva i ny lufthavn. Avinor vil likevel komme svært dårlig ut også i alternativ 2 og vil også tape mer penger enn tidligere på løpende drift.

Nedslagsfelt og marked

Nedslagsfeltet til Hammerfest lufthavn består av Hammerfest og Kvalsund kommuner med i alt 10 500 innbyggere. Befolkningen er antatt å øke til ca 13 000 innbyggere i 2030. I 2007 var det 109 000 flyreiser over Hammerfest lufthavn. I tillegg kommer 81 000 reiser til/fra Hammerfest og Kvalsund kommuner som går over Alta lufthavn. Av disse til sammen 190 000 flyreiser er 99 000 oljerelaterte. Det er Alta lufthavn som tar trafikksvingningene som følger med olje- og gassutbyggingen. Passasjertrafikken fordelte seg i 2007 som følger:

- Oslo: 125 000 (81 000 til Oslo + 44 000 til destinasjoner via Oslo, inkl Altatrafikk)
- Tromsø: 65 000 (36 000 til Tromsø + 29 000 til destinasjoner via Tromsø)
- Transit/ transfer fra Øst-Finnmark (13 000 til Oslo og 9000 til Tromsø).

Alternativ 1

Alternativ 1 innebærer 1199 meter rullebane. Dette er for kort til at jetfly av rimelig størrelse kan reise direkte til Oslo uten vektbegrensninger. Det er dermed kun turboprop, også større enn dagens Dash 8, og rute til Tromsø som er aktuelt. Større fly kan føre til at produksjonskostnadene reduseres fra 1890 kr til 1450 kr per passasjer og rundtur. Økt konkurranse kan føre til at prisene nærmer seg produksjonskostnadene og ikke ligger langt over som i dag. Vi har forutsatt en viss økning i fritidstrafikken og noe overføring fra Alta pga bedre tilgang på rabattbilletter ved større kapasitet. Oljecharter antas å gå over Alta lufthavn som før. Med dagens trafikk vil det kunne gå 6 daglige frekvenser med ATR-72 med 70 seter til Tromsø. Samlet trafikkgrunnlag vil i 2013 bli nær 200 000 passasjerer over Hammerfest lufthavn og drøyt 50 000 over Alta.

Alternativ 2

Alternativ 2 innebærer 1999 meter rullebane slik at det kan opprettes direkterute til Oslo med jetfly. All trafikk over Alta lufthavn kommer da tilbake til Hammerfest. Videre vil trafikkomfanget øke pga langt lavere priser og flere tilgjengelige rabattbilletter. Produksjonskostnadene og billettprisene for flygninger til Oslo reduseres kraftig. Samlet trafikkgrunnlag vil i 2013 kunne bli drøyt 280 000 passasjerer over Hammerfest lufthavn (eks transfer / transitt). Trafikkgrunnlaget på ruta Hammerfest – Tromsø vil falle sterkt og det er mest sannsynlig at trafikken vil bli betjent av Dash 8 som før, men med færre frekvenser (ned fra ni til fem).

Samfunnsøkonomisk analyse

Nytten av ny flyplass vil for en stor del bestå av reduserte billettpriser, færre mellomlandinger, endrede tilbringerkostnader og økt regularitet for trafikantene, reduserte driftskostnader for flyselskapene og økte inntekter for Avinor. Nytten må veies opp mot investeringskostnaden ved ny lufthavn og økte drifts-, miljø- og ulykkeskostnader. For trafikantene er spart reisetid og kontantutlegg de viktigste nytteelementene. I tillegg kommer verdien av nyskapt trafikk. Det er lagt til grunn standard verdier for reisetid, utslipp og ulykker.

2007 er valgt som referanseår og analyseperioden er 2013-2037. Tiltakskostnadene er diskontert, og det er justert for mva til staten. Vi har operert med dagens kalkulasjonsrente på 4,5 prosent slik Samferdselsdepartementet foreskriver for investeringsprosjekter innen samferdsel. For en ny lufthavn ved Grøtnes er det lagt til grunn en investeringskostnad på 920 millioner kroner uten mva i alternativ 1 og 1,5 milliarder kr i alternativ 2. Det er ikke regnet inn inntekt ved salg av eksisterende lufthavn eller restverdi av ny lufthavn etter 25 år.

De årlige driftskostnadene ved lufthavnen er ut fra samtaler med Avinor og sammenlikning med Alta lufthavn antatt å øke med 15 millioner kr i alternativ 1 og med 30 millioner kr i alternativ 2.

Regulariteten på Hammerfest ligger ca 1,5 prosent under både Alta og regionale og mellomstore lufthavner. De aller fleste av de kansellerte flygningene går i stedet til Alta og påfører passasjerene til Hammerfest ekstrakostnader ved reise til og

fra Alta. Med ny lufthavn forventes det at regulariteten på Hammerfest blir som på andre lufthavner. Verdien av økt regularitet vil da tilsvare verdien av at 1,5 prosent av passasjerene som normalt reiser over Hammerfest slipper å reise til/fra Alta.

Hvis det offentlige står for investeringen, skal det legges til 20 % på grunn av effektivitetstap i økonomien som følge av skatteinnkrevningen. Hvis Avinor dekker en kostnad ved hjelp av sine regulære inntekter, skal det derimot ikke beregnes noe slikt tillegg. Vi har lagt til grunn at stat/kommune må dekke hele investeringen og følgelig må svare moms, mens Avinor dekker for endringer i driftsunderskuddet. I oppstillingen er likevel investeringen i ny lufthavn tatt med som kostnad for Avinor.

Resultatene av analysen viser at en ny lufthavn med kort rullebane gir et stort samfunnsøkonomisk tap, mens en ny lufthavn med lang rullebane kan gi en neddiskontert gevinst på nær 400 mill kr.

Tabell A: Samfunnsøkonomiske virkninger av ny lufthavn i to alternativer sammenliknet med dagens lufthavn. Mill 2007-kr

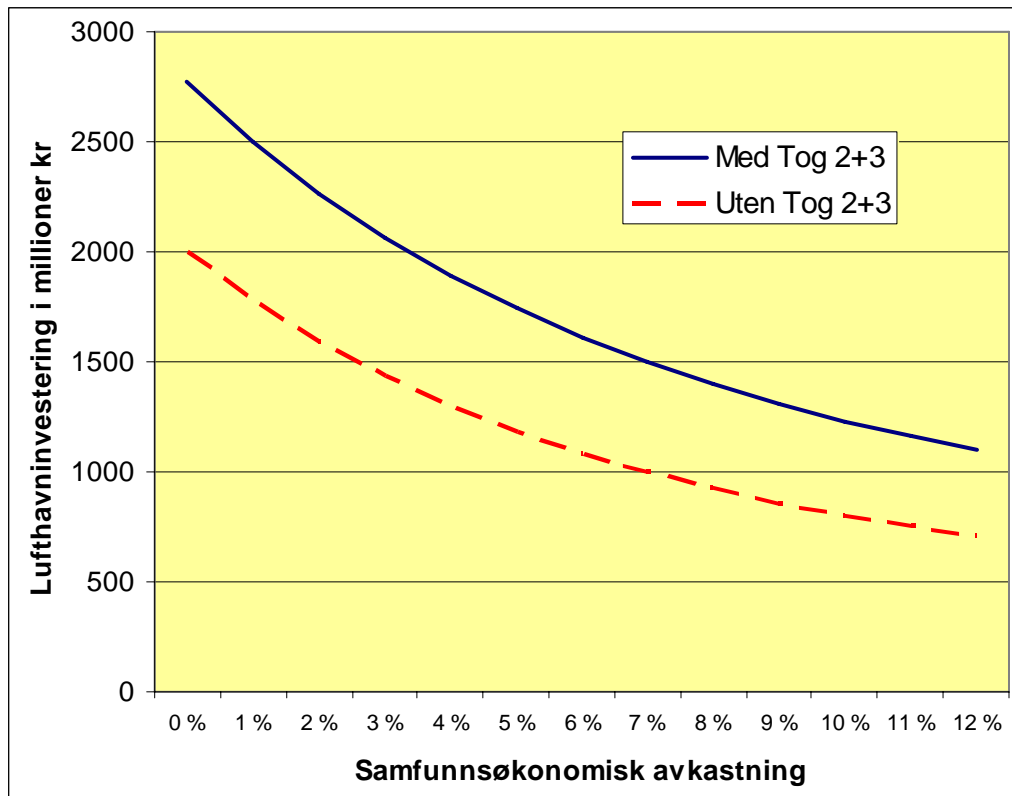
Virkning	Alt 1	Alt 2
Arbeidsbetingede reiser olje	174	1205
Øvrige arbeidsbetingede reiser	195	597
Øvrige reiser	77	645
Regularitet	22	22
Sum nytte for passasjerer	469	2470
Overskudd for flyselskap	-238	-194
Inntekter Avinor	67	374
Drift Avinor	-232	-465
Investering Avinor	-1 104	-1 800
Sum Avinor	-1 269	-1 891
Sum passasjerer, flyselskap og Avinor	-1038	385
Ulykkeskostnader	-57	-12
Utslipp til luft	-18	-151
Avgifter til staten	55	155
Resten av samfunnet	-20	-7
Samfunnsøkonomiske virkninger av ny lufthavn.	-1058	377

TØI rapport 973/2008

I alternativ 2 tjener passasjerer og flyselskap til sammen 2,3 milliarder, i hovedsak fordi passasjerer som ellers ville ha benyttet Alta sparer store tilbringerkostnader, pluss at passasjerer som ellers ville ha reist til/via Oslo med mellomlanding i Tromsø kan reise rett til Oslo. Gevinsten er såpass høy at den samfunnsøkonomisk sett forsvarer en investering på 1,8 milliarder kr eks mva (men inkl. 20 prosent i skatteinnkrevingskostnader) i ny lufthavn. Avinor vil likevel komme svært dårlig ut også i alternativ 2 og vil også tape mer penger enn tidligere på løpende drift til tross for økte trafikkinntekter.

Spesielt i alternativ 2 er gevinsten for oljereiser et svært sentralt element i lønnsomheten. For å teste oljeavhengigheten har vi laget en alternativ analyse der vi i hovedsak har fjernet all ekstratrafikken knyttet til Tog 2 og Tog 3, men beholdt konseptet med direkterute til Oslo. Mens alternativ 1 bare blir litt mindre lønnsomt, synker lønnsomheten av alternativ 2 kraftig og kan nå bare forsvare en investering på 1250 mill kr.

Omvendt kan vi spørre hva som er den samfunnsøkonomiske forrentingen av å bygge ut i alternativ 2 ved ulike investeringskostnader og oljeforutsetninger (figur A).



TØI rapport 973/2008

Figur A. Samfunnsøkonomisk avkastning av alternativ 2 med og uten Tog 2+3.

Her ser vi for eks at en lufthavn til 1,5 milliarder gir en samfunnsøkonomisk avkastning på 7 prosent ved utbygging av Tog 2 og 3, men at avkastningen kommer ned i 2,5 prosent uten utbygging av Tog 2 og 3. Forlanger vi 4,5 prosent avkastning, så kan lufthavnen koste ca 1800 mill kr med Tog 2 og 3 og 1250 mill kr uten.

Ringvirkninger

Luftfart kan betraktes som en produksjonsaktivitet i seg selv (inkl leveranser og induserte virkninger) og som en *katalysator* for annen næringsutvikling. Den direkte sysselsettingen består av drift av flyplass og flyselskaper, indirekte sysselsetting er leveransene til disse, mens indusert sysselsetting er knyttet til det forbruk av varer og tjenester (private og offentlige) som inntektene fra direkte og indirekte sysselsetting genererer.

Sysselsettingen knyttet til Hammerfest lufthavn, inklusive indirekte og induisert sysselsetting, vil øke fra rundt 100 personer i alternativ 0 til 140 personer i alternativ 1 og 200 personer i alternativ 2.

Omfanget av luftfartens katalytiske virkninger i Europa er beregnet til 80 % i tillegg til summen av direkte, indirekte og induserte virkninger. Det er tre typer katalytiske virkninger:

- Lokaliseringseffekter (bedrifter og arbeidskraft)
- Reiseliv og handel (etterspørselsside)
- Produktivitet og investeringer (tilbudsside)

Rekruttering av nøkkelpersonell, etablering av bedrifter og valg av løsninger som krever et stort mannskapsbehov i Hammerfest vil høyst sannsynlig gå langt lettere med direkteruter til Oslo (alternativ 2). Om ikke nøkkelpersonell vil bosatte seg fast, men kun for en kortere periode på noen år, vil dette likevel bidra til ringvirkninger og økt skattegrunnlag for kommunen. I tillegg vil det ikke minst føre til flere flyreiser både for nøkkelpersonellet, men også for deres familier og i forbindelse med besøksreiser til og fra slekt og venner. Alternativ 1 oppfattes i denne sammenheng som mindre attraktivt og ikke særlig forskjellig fra alternativ 0.

Turismen er i dag lite utviklet i Hammerfest. I Finnmark er det Alta eller Kirkenes som også markedsføres internasjonalt fordi det kan settes opp direktefly dit. Reisemålet bør ikke ligge mer enn 1-2 timer fra flyplass. Selv om en lang rullebane (alternativ 2) vil gjøre det mulig med direktefly til Hammerfest, vil vi pga hard konkurranse om utenlandske turister, være forsiktig med anslå et stort reiselivspotensial. I dag fortrenses vanlige turister av oljerelatert aktivitet. Hotellkapasiteten er imidlertid under utvidelse. Dette kan legge til rette for mer kurs- og konferansevirksomhet.

Det er i dag en funksjonsdeling mellom sykehusene i Hammerfest og Kirkenes. Det skal bygges nytt sykehus i Hammerfest som skal være ferdig i 2015. For helsesektoren er det viktig at regulariteten da blir bedre. Det er for stor usikkerhet i dag som ofte fører til at operasjoner må strykes.

Dagens flyplass ligger i Fuglenesdalen som er et attraktivt boligområde. Kommunen har mangel på bolig- og næringsstomter. Nye arealer i sentrale deler av Hammerfest og Rypefjord må opparbeides enten gjennom sprenging i fjell eller utfylling i sjø, noe som gjør dem svært kostbare. Reindrifta legger en sterk begrensning på arealutnyttelse utenfor sentrale områder. Ved å få tilgang til arealet som i dag disponeres av flyplassen, vil behovet for boliger og næring kunne dekkes for flere år fremover. Dette gjelder både for alternativ 1 og 2. Vi har ikke regnet inn verdien av overtakelse av eksisterende flyplass i den samfunnsøkonomiske analysen.