



Samferdselsdepartementet

Utredning av statens kjøp av regionale flyruter i Sør-Norge

oslo**economics** Norconsult 

Tittel: Utredning av statens kjøp av regionale flyruter i Sør-Norge

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Samferdselsdepartementet

Publisert: September 2025

Rapportnummer: 2025-62

Kontaktperson: Ove Skaug Halsos / Partner

E-post: osh@osloeconomics.no

Tel: +47 415 21 059

Foto/illustrasjon forside: iStock/fokkebok

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Om utredningen	7
1.3 Rapportstruktur	7
2. Trafikkutvikling, ruteføring, priser og belegg	8
2.1 Datagrunnlag	8
2.2 Trafikkutvikling	9
2.3 Kapasitet og ruteføring	12
2.4 Priser og belegg på enkeltavganger	13
3. Lufthavnenes influensområder og brukere	17
3.1 Nyten av informasjon om de reisende	17
3.2 Datagrunnlag	17
3.3 Influensområder	18
3.4 Bruk av lufthavnene	20
4. Prognoser for fremtidig trafikk	22
4.1 Prognosemetodikk	22
4.2 Prognose – videreføring av dagens prisnivå	23
4.3 Prognose – uten prisendring i 2023	25
5. Transportstandard i Sør-Norge	27
5.1 Transportstandardkriterier	27
5.2 Transportstandarden til byer/tettsteder med lufthavn	29
5.3 Transportstandarden til byer/tettsteder uten lufthavn	33
5.4 Samlet vurdering	34
6. Miljøhensyn og tilrettelegging for null- og lavutslippsfly	35
6.1 Miljøhensyn i offentlige anskaffelser	35
6.2 Eksisterende klima- og miljøbestemmelser for luftfarten	35
6.3 Tilgjengelig null- og lavutslippsteknologi	36
6.4 Mulige krav/tiltak for å ivareta klima- og miljøhensyn i FOT-rutene	37
6.5 Anbefaling om miljø-hensyn og tilrettelegging for null- og lavutslippsfly	39
7. Tiltak for å fremme konkurranse og forhandlingsevne	40
7.1 Konkurranse og kompensasjon	40
7.2 Konkurranse om FOT-rutene	41
7.3 Inngangsbarrierer og utfordringer knyttet til å få økt konkurranse	41
7.4 Mulige tiltak for å legge til rette for virksom konkurranse	43
7.5 Mulige tiltak for å unngå overkompensasjon	44

7.6 Andre mulige tiltak for å begrense statens utgifter	47
7.7 Anbefalinger	48
8. Forslag til FOT	50
8.1 Premisser for utformingen av FOT-krav	50
8.2 Metode for vurdering av virkninger	50
8.3 Behov for flere FOT-ruter?	51
8.4 Behov for færre FOT-ruter?	54
8.5 Muligheter for kommersiell drift	59
8.6 Behov for justering av kapasitet på eksisterende ruter	59
8.7 Forslag til FOT og dets budsjettmessige konsekvenser	62
9. Referanser	72

Sammendrag

For å sikre et godt flytilbud over hele landet kjøper Samferdselsdepartementet flyrutetjenester i områder der det kommersielle tilbudet ikke vurderes som tilfredsstillende. Dette skjer gjennom offentlige konkurranser. Ruteoperatørene pålegges såkalte forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT), der det blant annet stilles krav til billettpris, kapasitet og frekvens

I 2027 utløper de nåværende FOT-kontraktene for ti regionale ruteflyvninger i Sør-Norge. På oppdrag for Samferdselsdepartementet har Oslo Economics, i samarbeid med Norconsult, utredet relevante forhold for fastsettelsen av nye forpliktelser til offentlig tjenesteytelse for perioden 2027–2031. Kjernen i oppdraget har vært å utarbeide et forslag til FOT-krav med utgangspunkt i transportstandardkriterier. I tillegg har vi vurdert om, og eventuelt hvordan, det er formålstjenlig å ta inn klima- og miljøhensyn i FOT-krav og hvordan statens utgifter kan begrenses sett hen til målene med konkurransen.

Trafikkutvikling og -prognoser

Det er i dag ti ruter som er pålagt forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT) i Sør-Norge, sør for Trondheim. Rutene går mellom lufthavnene i Ørsta-Volda, Sandane, Sogndal, Førde, Florø, Stord og Røros, og Oslo eller Bergen. Antall ruter har økt i de senere årene. Rutene fra Oslo til Ørsta-Volda og Florø ble på nytt FOT-ruter under pandemien etter å ha blitt driftet kommersielt, og den kommersielle ruten mellom Stord og Oslo ble FOT-rute før inneværende kontraktsperiode.

Over tid har også antall passasjerer på FOT-rutene variert, men i 2023/24 var antall reiser på FOT-rutene på samme nivå som før koronapandemien. Med halveringen av maksimaltakstene fra 1. april 2024 fikk flere av rutene en betydelig passasjervekst det påfølgende året. Størst var økningen på ruten Stord–Oslo. I 2024/25 var det kun rutene Florø–Oslo og Røros–Oslo som hadde færre reisende enn før pandemien.

Fremover forventes kun små endringer i antall passasjerer på FOT-rutene i Sør-Norge. Noen ruter vil oppleve en svak økning, mens andre forventes å få en svak nedgang. Prognosene er utarbeidet ved bruk av et vektet gjennomsnitt av TØIs grunnprognoser, beregninger med den nasjonale transportmodellen (NTM6), SSBs framskrivninger for utvikling i befolkning og arbeidsplasser, samt historiske passasjertall.

Forhold mellom tilbud og etterspørsel

Halveringen av maksimaltakstene fra 1. april 2024 har redusert gjennomsnittsprisen på billettene til FOT-rutene i Sør-Norge med 28 prosent. Dette har ledet til økt etterspørsel, men ikke av et slikt omfang at det i stort har være problematisk å få tak i billetter. Antall avganger med gjennomsnittlig belegg over året på minst 80 prosent, har økt, men det samlede passasjertallet, sett opp mot setekravene, er moderat eller lavt for samtlige ruter. Et unntak er ruten mellom Ørsta-Volda og Bergen, hvor antall passasjerer ligger tett opp til setekravet. Setekrav og passasjerer på denne ruten må imidlertid ses i sammenheng med reiser mellom Bergen og Sandane/Sogndal da disse betjenes med mellomlandinger. Samlet sett utgjør etterspørselen etter reiser mellom Bergen og Ørsta-Volda, Sogndal og Sandane 68 prosent av kapasiteten.

Om de samme rutene skal videreføres til neste kontraktsperiode, er implikasjonene av dagens etterspørsel og prognosene for fremtidig trafikk at kun mindre justeringer i FOT-krav er nødvendig for å sikre et tilbud som møter etterspørselen.

Muligheter for å stille miljøkrav og tilrettelegge for null- og lavutslippsfly

Regjeringen ønsker å bruke anskaffelser til å fremme bruk av klima- og miljøvennlige løsninger. Vi har derfor vurdert om det er incentiver, utover allerede eksisterende klima- og miljøbestemmelser, som bør tas inn i kontraktene for å redusere utslipp, innføre ny teknologi og/eller øke bruken av bærekraftig flydrivstoff

Det har ikke vært stilt miljøkrav i de tidligere FOT-konkurransene. Begrunnelsen har vært manglende konkurranse også uten slike krav, samt at null- og lavutslippsteknologi ikke har vært tilgjengelig. I konkurransegrunnlaget har imidlertid operatørene blitt oppfordret til å ta i bruk null- og lavutslippsteknologi, og

til å gå i dialog med departementet om løsninger blir tilgjengelig i løpet av kontraktsperioden. Vi vurderer at en slik oppfordring bør videreføres i den neste anskaffelsen. Null- og lavutslippsfly som kan tas i bruk på FOT-rutene, er under utvikling, men vil ikke være tilgjengelig til oppstart av neste kontraktsperiode.

Bærekraftig flydrivstoff (SAF) er ikke å regne som null- og lavutslippsteknologi, men er viktig for å redusere luftfartens klimagassutslipp. Norge var det første landet i verden som innførte et omsetningskrav for SAF, og fra 1. januar øker omsetningskravet fra 0,5 til 2 prosent. På sikt er målet å implementere EU-reguleringen ReFuelEU Aviation, hvor ambisjonen er å øke innblandingskravet gradvis frem til 70 prosent i 2050. Om Samferdselsdepartementet ønsker å redusere utslippene til FOT-rutene gjennom bruk av SAF som går utover det generelle omsetningskravet, vurderer vi det som mer effektivt at departementet selv finansierer kjøp av SAF gjennom *book and claim*-systemet, heller enn å pålegge operatørene å gjøre det. Pålegges operatørene særkrav til SAF, vil kostnadene uansett videreføres til staten, men med et risikopåslag.

Muligheter for å fremme konkurranse og begrense statens utgifter

Historisk sett har konkurransen om FOT-rutene vært begrenset til ruter med lengre rullebaner, og på kort sikt er det begrenset hva staten kan gjøre for å få til en mer virksom konkurranse om ruter til de korteste rullebanene. Vår anbefaling er derfor at departementet begynner arbeidet med å forberede tiltak som kan lede til bedre konkurranse og/eller lavere kostnader på sikt. Dette inkluderer å vurdere endringer i lufthavnstrukturen, samt endringer i konkurransemodellen når nye null- og lavutslippsfly blir tilgjengelig.

Ved manglende konkurranse er det en fare for at staten ender med å overkompensere operatøren. I slike tilfeller er det i andre sektorer innført clawback-mekanismer. Vi anbefaler ikke dette som et virkemiddel for å unngå overkompensasjon på FOT-rutene. Som følge av asymmetrisk informasjon kan resultatet av å innføre en clawback-mekanisme i praksis bli høyere kostnader for staten og større muligheter for reell overkompensasjon. Vi anbefaler isteden å vurdere innføringen av mekanismer som bidrar til å fordele risikoen knyttet til utvikling usikre, men objektivt målbare størrelser, slik som billettinntekter og drivstoffpriser. En fordeling av risiko for endringer i billettinntekter ville vært særlig aktuelt å ha på plass i forkant av halveringen av maksimalpriser fra 1. april 2024. Det bør vurderes på nytt dersom nye endringer i prismodellen skal innføres.

Premisser for utformingen av FOT-krav

Forslaget til FOT er basert på vurderinger av transportstandard og samfunnsøkonomi. Transportstandard er vurdert med utgangspunkt i definerte transportstandardkriterier for tilgang til hovedstad, internasjonalt flytilbud og universitetssykehus. Avhengig av når flyene går, og når de kan nås fra ulike byer/tettsteder, gis en score som indikerer mindre god, tilfredsstillende eller god transportstandard.

For å vurdere om ruter bør tas inn i FOT gjøres først en vurdering av om flere ruter er nødvendig for å sikre en tilfredsstillende transportstandard, i henhold til transportstandardkriteriene. Hvis dette er tilfellet, gjøres så en overordnet vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. For å vurdere om ruter kan tas ut av FOT er utgangspunktet en vurdering av om ruten er nødvendig for å sikre en tilfredsstillende transportstandard, i henhold til transportstandardkriteriene. I de tilfeller hvor vi finner det sannsynlig at et tilfredsstillende transporttilbud vil kunne opprettholdes uten ruten, foretas en samfunnsøkonomisk analyse av å legge ned ruten.

Det som ikke vektlegges i en samfunnsøkonomisk analyse, er effekter på befolkningsvekst og næringsutvikling i de regioner som flyrutene betjener. I en samfunnsøkonomisk analyse er det effekten for landet samlet som tillegges vekt. Om verdiskapingen skjer i byene eller i distriktene, er i prinsippet likegyldig. Samtidig er befolkningsvekst og næringsutvikling i distriktene sentrale politiske mål som ønsket oppnådd gjennom anskaffelsen av regionale flyruter. I forslaget til FOT tas det kun utgangspunkt i at innbyggerne skal sikres en tilfredsstillende transportstandard, men det gjøres ingen videre vurderinger av hvilken betydning flyrutene har for lokalbefolkning og næringsliv.

Forslag til FOT i neste kontraktsperiode

Vi har vurdert behovet for FOT-ruter på strekningene Ørland–Oslo, Ørsta–Volda–Trondheim, Førde–Bergen og Florø–Bergen. Å gjøre en eller flere av disse rutene til FOT-ruter, vil lede til økt trafikanntytte, men også økte kostnader for staten. Når vi ikke finner at rutene behøves for å sikre en tilfredsstillende transportstandard, anbefales ikke flere ruter innlemmet i FOT.

Blant de eksisterende lufthavnene med FOT-ruter i Sør-Norge, er avstanden til alternative lufthavner kort nok til at de fleste transportbrukerne kan ha en tilfredsstillende transportstandard også i de tilfeller hvor tilbudet ved den nærmeste lufthavnen faller bort. For å vurdere hvilke ruter som eventuelt kan legges ned, samtidig som en

tilfredsstillende transportstandard kan sikres, beregnet vi i første omgang trafikantnyttetapet ved bortfall av hver rute enkeltvis. Med dette som utgangspunkt, ble det så gjort en nærmere vurdering av samfunnsøkonomien ved å legge ned rutene Sandane–Oslo/Bergen, Sogndal–Bergen, Røros–Oslo, Stord–Oslo og enten Førde– eller Florø–Oslo.

Analysen viser at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å legge ned rutene, og det med god margin. Selv om nyttetapet trafikantene påføres gjennom lengre reisevei er høy, er sparte kostnader til flydrift og flyplassdrift vesentlig høyere. Med dette som utgangspunkt, foreslår vi to ytterpunkter av FOT-krav i neste kontraktsperiode, en videreføring av dagens rutetilbud og en effektivisering av rutetilbudet hvor Sandane–Oslo/Bergen, Sogndal–Bergen, Røros–Oslo, Stord–Oslo og Førde–Oslo legges ned.

Ved en videreføring av rutetilbudet foreslås kun mindre justeringer. Det foreslås en nedjustering av setekrav på rutene mellom Oslo og Stord, Florø og Røros, samt på ruten mellom Sogndal og Bergen. På Florø foreslås også en reduksjon i krav til frekvens fra tre til to daglige rundturer. En mindre økning i setekravet foreslås kun på ruten Ørsta–Volda–Bergen. Statens nominelle kostnader til kjøp av et slikt rutetilbud anslås til 819 millioner kroner første år i den neste kontraktsperioden. Samlet for fireårsperioden er kostnadene vurdert å være på 3,6 milliarder kroner.

Ved en effektivisering av rutetilbudet utløser nedleggelsene et behov å oppjustere setekravet på de gjenværende rutene, Florø–Oslo, Ørsta–Volda–Oslo, Sogndal–Oslo og Ørsta–Volda–Bergen. Vi antar at overført trafikk til Ørsta–Volda, primært fra Sandane, vil utløse behov for en ekstra rundtur, sammenlignet med dagens produksjon. På Florø antar vi at overført trafikk fra Førde vil utløse behov for en dobling av dagens tilbud. Vi anslår at statens nominelle kostnader til kjøp av et effektivisert rutetilbud blir 422 millioner kroner første år i den neste kontraktsperioden. Samlet for fireårsperioden er beregninger vi kostnadene til å være på 1,8 milliarder kroner.

Vårt forslag til effektivisering er basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og vurderinger av transportstandard i henhold til definerte transportstandardkriterier. En annen vektlegging av lokal og regional utvikling enn den vi har lagt til grunn, kunne gi andre konklusjoner. Samtidig er det overveiende sannsynlig at kostnadene ved å drifte de regionale flyrutene vil fortsette å øke og ligge langt over det billettinntektene kan dekke. Skal ruter som ikke er strengt nødvendig for å sikre en tilfredsstillende transportstandard videreføres, bør en derfor være trygg på at det har en effekt på de politiske mål som søkes oppnådd.

1. Innledning

Staten skal gjøre nye kjøp av regionale ruteflyginger i Sør-Norge fra 1. november 2027. I denne utredningen drøftes relevante forhold for fastsettelsen av nye forpliktelser til offentlig tjenesteytelse og gjennomføringen av anskaffelsen.

1.1 Bakgrunn

I Norge er luftfart viktig for å sikre hele landet tilgang til offentlige tjenester. At befolkning og næringsliv i hele landet har god tilgjengelighet til lufthavner med et tilstrekkelig rutetilbud til en overkommelig pris er en uttalt målsetting i regjeringens luftfartsstrategi.

Det meste av flytrafikken i Norge drives kommersielt. Der markedet alene ikke gir et tilfredsstillende flyrutetilbud kan Samferdselsdepartementet, for å sikre et godt flytilbud over hele landet, kjøpe flyrutetjenester etter en offentlig konkurranse blant flyselskapene, og pålegge såkalte forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT). Gjennom FOT stilles det krav til billettpris, kapasitet, frekvens, ruteføring med mer. Kontrakt tildeles normalt flyselskapet som tilbyr tjenesten til den laveste kostnaden for staten, og flyselskapet får i kontraktsperioden enerett på rutetrafikk på den aktuelle flyruten.

Nåværende kontrakter for FOT-ruter i Sør-Norge utløper 31. oktober 2027. Samferdselsdepartementet har i den forbindelse bestilt en ekstern utredning av relevante forhold for fastsettelsen av nye forpliktelser til offentlig tjenesteytelse. Samferdselsdepartementets beskrivelse av oppdraget kan leses i Vedlegg E. Utredningen sendes på høring til berørte fylkeskommuner og andre relevante instanser, og fungerer som et faglig innspill til departementets videre arbeid.

1.2 Om utredningen

Utredningen dekker ulike tema av relevans for anskaffelsen av regionale ruteflyvninger i Sør-Norge. Kjernen i oppdraget er å utarbeide et forslag til FOT-krav med utgangspunkt i definerte transportstandardkriterier. Til grunn for anbefalingen ligger vurderinger av dagens rutetilbud, og hvorvidt det tilfredsstillende en gitt transportstandard, samt prognoser for utviklingen i antall passasjerer gjennom neste kontraktsperiode.

Utredningen inneholder i tillegg vurderinger av om, og eventuelt hvordan, det er formålstjenlig å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelsen, samt hvordan staten kan innrette konkurransen for å begrense statens utgifter sett hen til målene med konkurransen.

1.2.1 Aktuelle ruter og ruteområder

Utredningen omfatter samtlige av de ti aktive FOT-rutene i Sør-Norge. Rutene, samt hvilket rute-nummer de hadde i den forrige anskaffelsen, er listet opp i Tabell 1-1. I konkurransen var det mulig for interesserte leverandører å by på enkeltruter eller på pakker av ruteområder. DAT vant konkurransen om ruteområdene 15-17, mens Widerøe vant konkurransen om de øvrige ruteområdene.

Tabell 1-1: FOT-ruter i Sør-Norge

Rute	Ruteområde
Røros-Oslo	15
Florø-Oslo	16
Stord-Oslo	17
Ørsta-Volda-Oslo	18
Førde-Oslo	19
Sogndal-Oslo	20
Sandane-Oslo	21
Ørsta-Volda-Bergen	22
Sogndal-Bergen	23
Sandane-Bergen	24

1.3 Rapportstruktur

I kapittel 2 beskrives historisk trafikkutvikling, ruteføring, priser og belegg for alle FOT-rutene i Sør-Norge. Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av lufthavnenes influensområder, samt hva som er hensikten med reisene som gjennomføres. I kapittel 4 kombineres innsikten fra de to foregående kapitlene til å utarbeide prognoser for trafikk gjennom neste kontraktsperiode. I kapittel 5 vurderes transportstandarden som flyrutene muliggjør. Kapittel 6 inneholder vurderinger av klima- og miljøbestemmelser, mens i kapittel 7 drøftes hvordan staten kan innrette konkurransen for å begrense statens utgifter sett hen til målene med konkurransen. Til sist, i kapittel 8 presenteres forslagene til FOT i neste kontraktsperiode.

2. Trafikkutvikling, ruteføring, priser og belegg

I dette kapittelet beskrives utviklingen i trafikk, priser og belegg på FOT-rutene i Sør-Norge. Kombinert med prognoser for fremtidig trafikk gir dette et utgangspunkt for å vurdere om tilbudet er tilpasset etterspørselen, gitt gjeldende krav til priser og ruteføring.

2.1 Datagrunnlag

Data fra flere kilder er benyttet for å analysere dagens flyrutetilbud i Sør-Norge. I det videre beskrives datagrunnlaget, samt hvordan informasjon om passasjertall, belegg og priser brukes i vurderingene av rutetilbudet.

2.1.1 Passasjertall

FOT-kontraktene følger ikke kalenderår, men har historisk løpt fra 1. april til 31. mars.¹ Vi har gjort et uttrekk av trafikk tall fra de siste ni årene. For antall passasjerer har vi tall fra og med 1. april 2016 til og med 31. mars 2025.

Trafikktallene vi benytter avhenger av om ruten var underlagt FOT eller ikke i det aktuelle året. For FOT-ruter er passasjertallene hentet fra operatørenes rapportering til Samferdselsdepartementet. Disse tallene viser trafikkstrømmen for betalende passasjerer mellom to lufthavner, uavhengig av om passasjerene reiser direkte eller mellomlander.

For ruter som bare enkelte år har vært FOT-ruter har vi hentet informasjon om trafikk fra andre kilder. Dette gjelder rutene Ørsta-Volda-Oslo, Florø-Oslo og Stord-Oslo. Den primære kilden for disse rutene er Avinors tall på passasjerer kommet og reist. Denne statistikken angir antall passasjerer som «sjekker inn» og «sjekker ut» ved lufthavnen. Tallet gir i praksis antall passasjerer som starter eller avslutter en flyreise ved lufthavnen.² Enkelte steder har vi supplert med tall fra SSBs statistikk for passasjerer mellom norske lufthavner (SSB, 2025).³ Statistikken inkluderer alle passasjerer om bord ved avgang, med mulighet for å trekke fra antall passasjerer i transitt og transfer. SSB sluttet å publisere statistikken etter utløpet av 2022.

Stord lufthavn eies ikke av Avinor. Istedenfor Avinors tall på passasjerer kommet og reist har vi

benyttet trafikk tall som vi har fått direkte fra Stord lufthavn.

2.1.2 Belegg

Belegg gir en indikasjon på hvor fulle flyene er, og kan måles på ulike måter. Vi inkluderer to mål på belegg i denne utredningen.

Det første målet er antall betalende passasjerer som andel av setekravet. Dette gir informasjon om hvorvidt kapasitetskravet i gjennomsnitt synes å være tilpasset etterspørselen. Som et utgangspunkt har vi anvendt følgende inndeling når vi omtaler antall betalende passasjerer/setekrav:

- under 30 prosent: svært lavt belegg
- 30 til 50 prosent: lavt belegg
- 50 til 70 prosent: moderat belegg
- 70 til 90 prosent: høyt belegg
- over 90 prosent: svært høyt belegg

Selv om passasjerer/setekrav gir informasjon om hvorvidt kapasitetskravet i gjennomsnitt synes å være tilpasset etterspørselen, gir det ikke nødvendigvis informasjon om hvor fulle flyene er. En rekke FOT-ruter kombineres med hverandre, og med kommersielle ruter. Dette er tillatt i henhold til konkurransegrunnlaget, så fremt det sikres at kapasiteten på FOT-ruten svarer til påkrevd minimumskapasitet.

Målet på antall betalende passasjerer/setekrav er derfor supplert med et mål på antall passasjerer/antall seter. Kilden er Avinor, som har tilgjengelig gjort et datasett som viser belegg (passasjerer/seter) på enkeltavganger til/fra Bergen og Oslo for perioden april 2023 til mars 2024 og for perioden april 2024 til mars 2025.

Avinors mål på antall passasjerer inkluderer alle som sitter på flyet, ikke kun betalende passasjerer for den aktuelle relasjonen. For eksempel hadde det som i september 2024 var Widerøes rutenummer WF140 fra Sogndal til Oslo lufthavn et gjennomsnittlig belegg i 2024/25 på 71 prosent. Ruten hadde oppstart i Sandane og en mellomlanding i Sogndal før avgang til Oslo lufthavn. Beleggstallet på 71 prosent inneholder derfor både passasjerer som har betalt for reisen Sandane–Oslo og passasjerer som har betalt for reisen Sogndal–Oslo.

Et høyt belegg indikerer høy etterspørsel, og motsatt, men beleggstallene alene er ingen sikker

¹ Fra og med inneværende kontraktsperiode vil kontraktene løpe til 31. oktober. Dette for å tilpasse oppstartstidspunkt til den statlige budsjettprosessen.

² Unntaket er transferpassasjerer uten gjennomgangsbillett. Altså transferpassasjerer som må sjekke inn på nytt.

³ Merk at SSB sine tall også er basert på statistikk fra Avinor.

indikator på hvorvidt et tilbud er tilpasset etterspørselen. Et høyt belegg kan være et resultat av at flyselskapene tilbyr rabatterte billetter for å fylle flyene. Belegg bør derfor ses i sammenheng med andelen billetter solgt til rabatterte priser. Videre kan et lavt belegg være et tegn på lav etterspørsel, men også et tegn på høye priser og avganger som ikke passer trafikantenes reisevaner og/eller preferanser.

2.1.3 Priser

Det er i kontraktene satt en maksimalpris for hver rute. Maksimalprisene ble før inneværende kontraktsperiode halvert for samtlige FOT-ruter.

Vi har mottatt data på selskapenes innrapporterte inntekter per rute og benytter dette for å regne ut gjennomsnittsinntekt. Inntektene inneholder ikke flypassasjer-, security-, og bookingavgifter, samt merverdiavgift, slik at gjennomsnittsprisen forbrukerne betaler er noe høyere enn den oppgitte gjennomsnittsinntekten.

En høy gjennomsnittsinntekt i forhold til maksimalpris kan være en indikasjon på høy etterspørsel og problematisk tilgang til rabatterte billetter. Samtidig kan en høy gjennomsnittsinntekt skyldes andre forhold. Priser og prisutviklingen bør derfor alltid sees i sammenheng med beleggstall og annen tilgjengelig informasjon.

2.2 Trafikkutvikling

I perioden fra 2016/17 og frem til i dag har flere operatører byttet på å ha ansvar for enkelte ruter, og flere av rutene har bare vært FOT-ruter i deler av perioden.

Stord-Oslo ble først en FOT-rute fra 1. april 2024, med DAT som operatør. Videre ble både Florø-Oslo og Ørsta-Volda-Oslo tatt ut av FOT i 2016, men innlemmet igjen fra 1. oktober 2021. Widerøe vant da kontrakten om å trafikere ruten Ørsta-Volda-

Oslo, mens DAT vant kontrakten på ruten Florø-Oslo.

På Røros hadde Widerøe ruten fra 2016 frem til Air Leap vant kontrakten med oppstart 1. april 2020. Air Leap fikk utfordringer med å levere kontraktsfestet tilbud og fra januar 2022 tok Widerøe midlertidig over driften av ruten. Widerøe driftet ruten frem til DAT vant kontrakten med oppstart 1. april 2024. Øvrige ruter har vært FOT-ruter i hele perioden, med Widerøe som operatør.

Utviklingen i antall reisende oppsummeres i Tabell 2-1, Figur 2-1 og Figur 2-2. Tallene viser at for rutene samlet var etterspørselen svakt fallende fram til koronapandemien. Koronapandemien ledet til et markant fall i etterspørselen. Antall betalende passasjerer falt med 60 prosent fra 2019/20 til 2020/21, og lå i 2021/22 31 prosent under nivået for 2019/20.

I 2023/24 var antall reiser på FOT-rutene om lag på samme nivå som før pandemien, og med halveringen av maksimaltakstene fra 1. april 2024 var det flere av rutene fikk en betydelig passasjervekst det påfølgende året. Størst var økningen på ruten Stord-Oslo. Ruten ble innlemmet i FOT-regimet fra 1. april 2024 og har tidligere vært drevet på kommersielt grunnlag, med et mer begrenset rutetilbud. I 2024/25 var det kun rutene Florø-Oslo og Røros-Oslo som hadde færre reisende enn før pandemien.

Endringer i antall passasjerer mellom år kan være et resultat av endret etterspørsel, men også et resultat av endret ruteføring. Dette gjelder særlig i overgangen mellom kontraktsperioder. Etterspørselen vil også være påvirket av andre faktorer som endringer i flytilbudet på nærliggende lufthavner, endringer i det kommersielle flytilbudet, samt en rekke andre faktorer som kan endre seg over tid. Passasjertallene må derfor tolkes og brukes med varsomhet.

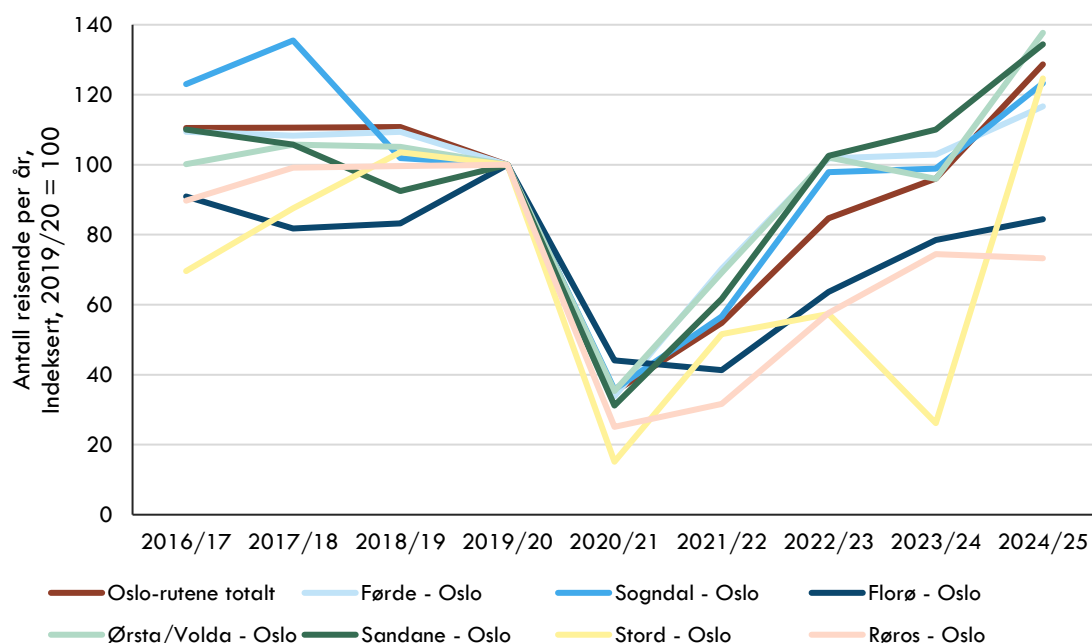
Tabell 2-1: Antall betalende passasjerer/antall passasjerer ved avgang, april-mars

Rute	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25
OSL-SRP	12 500	15 800	18 500	17 900	6 100	9 100	10 400	4 800	22 100
SRP-OSL	12 800	16 000	19 100	18 500	6 400	9 600	10 400	4 700	23 300
OSL-FRO	26 100	24 100	24 800	26 400	10 700	10 200	16 200	20 000	21 200
FRO-OSL	19 900	17 300	17 300	24 200	11 600	10 700	16 000	19 700	21 500
OSL-FDE	35 200	35 000	34 700	32 000	11 000	22 400	32 800	33 300	37 300
FDE-OSL	35 700	35 200	36 200	32 800	10 900	23 100	33 200	33 400	38 300
OSL-SDN	15 700	15 300	11 700	14 000	5 000	8 100	14 300	15 300	18 900
SDN-OSL	15 000	14 200	14 100	13 900	3 700	9 100	14 300	15 400	18 600
BGO-SDN	2 100	2 100	2 000	1 900	1 800	1 700	1 600	1 600	1 200
SDN-BGO	1 800	1 700	1 600	1 400	2 600	2 500	1 600	1 700	1 600
OSL-HOV	38 700	40 900	39 500	39 200	13 800	26 700	39 300	36 600	52 200
HOV-OSL	37 800	39 900	40 800	37 200	13 200	26 100	38 700	36 700	53 000
BGO-HOV	9 400	10 800	9 900	11 100	6 200	7 300	10 800	10 100	18 200
HOV-BGO	11 100	10 900	10 100	11 000	5 600	10 200	12 800	11 000	19 300
OSL-SOG	21 100	19 600	19 000	19 000	6 900	10 700	18 300	18 400	22 200
SOG-OSL	24 300	22 300	18 600	17 900	6 300	10 200	17 800	18 100	23 300
BGO-SOG	8 400	8 400	5 900	5 100	3 900	6 100	6 400	5 400	5 500
SOG-BGO	7 400	7 000	5 500	5 800	4 500	6 300	6 800	5 900	5 200
OSL-RRS	11 100	12 300	12 000	12 300	1 800	3 800	7 000	8 900	8 700
RRS-OSL	10 700	11 800	12 200	12 000	4 300	3 900	7 000	9 200	9 100
Totalt	356 800	360 600	353 500	320 800	125 400	194 700	282 500	310 100	420 700

* For enkelte ruter har vi for tidligere år kun mottatt reisetall på ruten totalt, da er antallet reisende fordelt med samme forhold som i første år med tall fordelt på reisevei.

Kilde: Samferdselsdepartementet/Widerøe/DAT, Avinor og Stord Lufthavn.

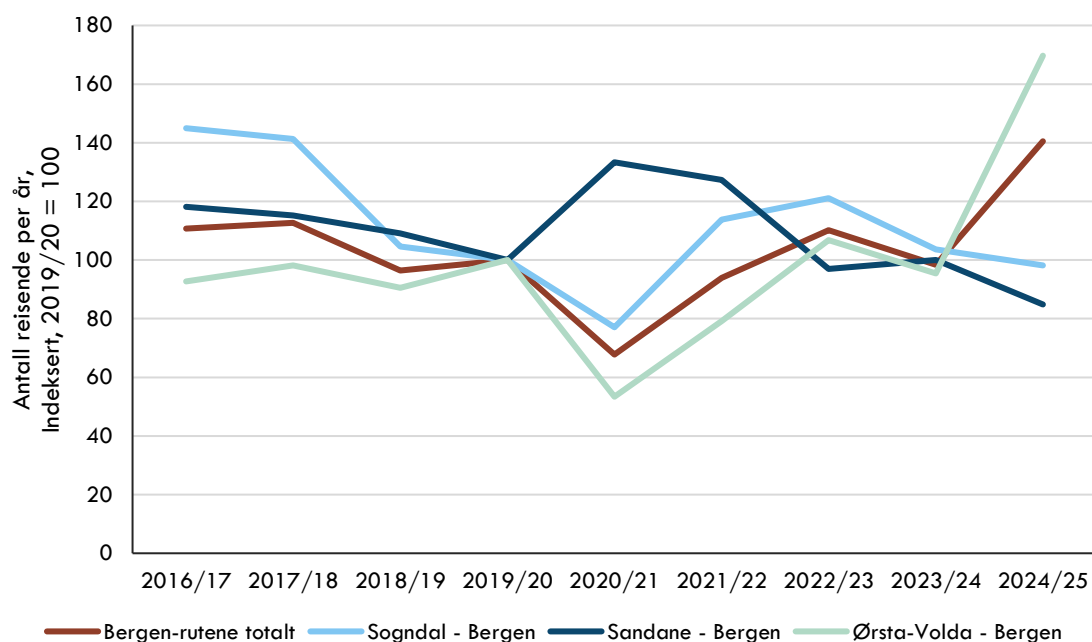
Figur 2-1: Endring i antall passasjerer på Oslo-rutene, indeks (2019/20=100)



*Flere av rutene har hatt endringer i tilbudet i løpet av denne perioden, og ikke alle har vært inkludert i FOT-programmet i alle år. For eksempel ble Stord - Oslo først en FOT-rute i april 2024.

Kilde: Samferdselsdepartementet/Widerøe/DAT, Avinor og Stord Lufthavn.

Figur 2-2: Endring i antall passasjerer på Bergen-rutene, indeks (2019/20=100)



Kilde: Samferdselsdepartementet/Widerøe/DAT

2.2.1 Trafikklekkasjer

Lufthavnene i Ørsta-Volda og på Stord ligger relativt nær lufthavnene i Ålesund og Haugesund, som begge har kommersielle flyruter. Halveringen av maksimaltakstene på FOT-rutene fra 1. april har gjort det å fly fra Ørsta-Volda og Stord relativt sett

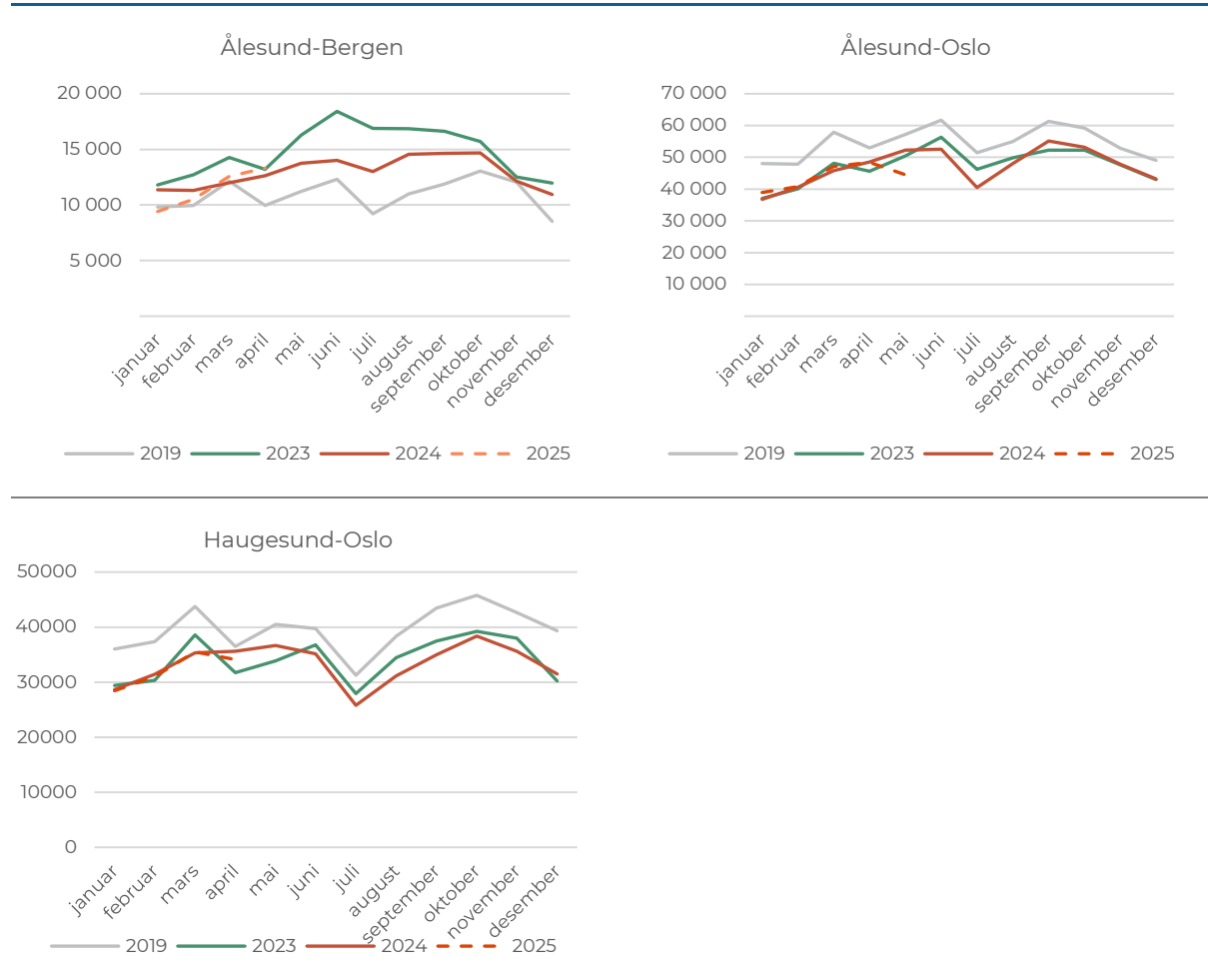
mer attraktivt. Dette kan ha ledet til trafikklekkasjer fra lufthavnene med kommersielle ruter.

Grafene under viser passasjerutviklingen på kommersielle ruter som potensielt konkurrerer med FOT-ruter. Det er registrert noe færre passasjerer på de kommersielle rutene i 2024

sammenlignet med 2023. Den største forskjellen mellom 2023 og 2024 observeres i sommermånedene. Det var sannsynligvis flere fritidsreiser, hvor etterspørselen er mer avhengig av pris. Endringen samlet sett er imidlertid ikke tydelig nok til å konkludere med at det finnes en direkte sammenheng mellom prisendringene på FOT og passasjerutviklingen på kommersielle ruter.

Andre faktorer kan også påvirke utviklingen, som endringer i flytilbudet fra Ålesund og Haugesund. Ifølge SSB har det vært en reduksjon i antall innenlandske flyavganger til og fra både Haugesund og Ålesund lufthavn (SSB, 2025).

Figur 2-3: Antall flypassasjerer ved utvalgte lufthavner



Kilde: Avinor/Haugesund lufthavn

2.3 Kapasitet og ruteføring

Operatøren som vinner konkurransen om en FOT-rute må tilfredsstille gitte krav til kapasitet (seter), ruteføring/frekvens og rutetider. Kravene til kapasitet og ruteføring som var gjeldende i 2024/25 er oppsummert i Tabell 2-2.

Kravene til ruteføring gir et minimum av antall avganger, men også kravene til kapasitet setter implisitt et krav til antall avganger. Hvilket av kravene som definerer det minimum av tilbud som skal leveres kan variere. Dette illustreres i det videre med rutene Sogndal-Bergen og Ørsta-Volda-Oslo som eksempler.

Forutsatt et fly med 39 seter tilsvarer kapasitetskravet mellom Ørsta-Volda og Oslo på 152 000 seter, mellom seks og syv daglige avganger mandag til fredag, og mellom seks og syv avganger lørdag og søndag samlet. Dette er høyere enn minimums-kravet til frekvens, som er tre daglige avganger på hverdager og tre avganger per helg.

Mellom Sogndal og Bergen tilsier kapasitetskravet på 26 000 seter at én daglig avgang i begge retninger på hverdager, samt én daglig avgang i begge retninger lørdag og søndag samlet, er nær tilstrekkelig for å innfri kravet, gitt et fly med 39 seter. Kun enkelte dager vil det være behov for å fly to rundturer for å oppfylle kravet. Dette er lavere

enn minimumskravet til frekvens, på to daglige avganger. To daglige avganger hver vei på hverdager og to avganger per helg med 39 seter gir cirka 48 000 seter samlet over året.

Et setekrav som er lavere enn det implisitte kravet til antall seter som følger av frekvens gir operatørene fleksibilitet til å betjene ruten med mellomlandinger, så fremt antall ledige seter ikke er lavere enn påkrevd minimumskapasitet.

Det er store variasjoner i antall passasjerer mellom rutene. Det var over 105 000 som fløy mellom Ørsta-Volda og Oslo, mens det var under 3 500 som fløy mellom Sandane og Bergen. Videre er det også store variasjoner i rutenes belegg, målt som

passasjerer/setekrav. Mens antall passasjerer mellom Ørsta-Volda og Bergen lå på 90 prosent av setekravet, var det flere ruter som hadde et belegg rundt 40 prosent. Hvilke implikasjoner dette har for utformingen av FOT-kravene diskuteres nærmere i kapittel 8.6.

Majoriteten av FOT-rutene i Sør-Norge flys direkte, men enkeltavganger og -ruter flys med mellomlandinger. Dette gjaldt i perioden fra april 2024 til mars 2025 blant annet ruten mellom Sandane og Bergen, som flys med mellomlanding og flybytte i Sogndal, og Widerøes flyvning WF150 fra Ørsta-Volda til Bergen med en mellomlanding i Sogndal.

Tabell 2-2: Krav til kapasitet og ruteføring (april 2024 – mars 2025)

	Setekrav	Passasjerer	Passasjerer/ Setekrav	Frekvenskrav hverdag (hver vei)	Frekvenskrav Lør/Søn samlet (hver vei)
Røros-Oslo	44 500	17 849	40 %	2	2
Florø-Oslo	96 500	42 696	44 %	3	3
Stord-Oslo	73 000	45 327	62 %	2	2
Ørsta-Volda-Oslo	152 000	105 210	69 %	3	3
Førde-Oslo	122 500	75 651	62 %	3	3
Sogndal-Oslo	76 000	45 523	60 %	2	2
Sandane-Oslo	54 000	37 490	69 %	2	2
Ørsta-Volda-Bergen	41 500	37 479	90 %	2	2
Sogndal-Bergen	26 000	10 748	41 %	2	2
Sandane-Bergen	7 000	2 779	40 %	2	1

Kilde: Konkurranseinvitasjon fra Samferdselsdepartementet og reisetall fra Samferdselsdepartementet/Widerøe/DAT, Avinor og Stord Lufthavn.

2.4 Priser og belegg på enkeltavganger

Antall passasjerer som andel av setekravet gir en indikasjon på hvor fulle flyene er i gjennomsnitt, men ingen informasjon om hvorvidt det kan være problematisk å få billett på enkeltavganger. Vi har derfor supplert tallene i Tabell 2-2 med beleggstall for enkeltavganger fordelt over ukedager.

2.4.1 Belegg på enkeltavganger

I vurderingen av hvilke ruter som har enkeltavganger med høy etterspørsel har vi identifisert

avganger som i gjennomsnitt gjennom året har hatt et belegg over 80 prosent. I 2023/24 var det ingen avganger med et gjennomsnittlig belegg over 80 prosent. I 2024/25, etter halveringen av maksimaltakstene, var det 17 avganger med over 80 prosent belegg i gjennomsnitt.

Nedenfor har vi trukket ut alle de 17 avgangene som hadde et gjennomsnittlig belegg over 80 prosent total⁴. Avgangene er gjengitt i Tabell 2-3 sammen med informasjon om avgangens belegg. Videre har vi forsøkt å identifisere tilsvarende flyvninger fra siste år av forrige kontraktsperiode, det vil si 2023/24. Grunnet endringer i tilbydere og

⁴ Vi har ikke mottatt data for belegget på enkeltavganger på ruten Stord-Oslo. Vi vet derfor ikke om noen av disse avgangene har hatt over 80 prosent belegg.

rutetilbud ved oppstart av inneværende kontraktperiode har mange ruter fått et annet rutenummer. De mest nærliggende rutene samt deres beleggstall for perioden 2023/24 er også gjengitt i Tabell 2-3.

Flere av avgangene med høyt belegg er del av ruter som enten kommer fra eller skal videre til andre destinasjoner. Dette er uthevet i tabellen. For eksempel har det i 2024/25 vært et høyt belegg på ruten WF158, og rutens avgang fra Sogndal til Bergen klokken 18:50. Flyet som da tar av fra Sogndal i retning Bergen har da først reist fra Oslo til Ørsta-Volda og så fra Ørsta-Volda til Sogndal. Avgangen fra Sogndal til Bergen kan dermed også ha et betydelig antall passasjerer som skal fra Ørsta-Volda til Bergen.

De fleste avgangene med et belegg på minst 80 prosent er ettermiddags- eller kveldsavganger. Det er kun én avgang med avreise før 12:00 som har et belegg over 80 prosent. Dette gjelder flyvningen fra Ørsta-Volda til Oslo klokken 10:20. Dette flyet har da allerede reist fra Bergen til Sogndal og videre til Ørsta-Volda.

Det er ingen avganger med høyt belegg på rutene Røros-Oslo og Stord-Oslo. Majoriteten av avgangene med høyt belegg har Sogndal eller Ørsta-Volda som startpunkt eller destinasjon, og mange av disse avgangene er del av ruter som betjenes med mellomlandinger.

Tabell 2-3: Enkeltavganger med over 80 prosent belegg i gjennomsnitt

Rutenummer 24/25	Rutenummer 23/24	Rute*	Avgang 2024/25	Belegg 2024/25	Avgang 2023/24	Belegg 2023/24
WF158	WF155	OSL-HOV- SOG-BGO	18:50	88 %	18:45	54 %
WF158	WF155	OSL-HOV- SOG-BGO	19:10	81 %	18:45	54 %
WF192	-	FDE-OSL	16:45	82 %	16:05	62 %
WF148	WF153	SDN- SOG-OSL	19:05	83 %	18:10	73 %
WF151	WF144	BGO-SOG- HOV-OSL	10:20	83 %	10:25	61 %
WF170	-	BGO- HOV-OSL	15:00	85 %	13:15	69 %
WF159	WF156	BGO-SOG -HOV	20:20	86 %	21:20	56 %
WF159	WF156	BGO-SOG -HOV	20:30	82 %	21:20	56 %
DX576	DX574	OSL-FRO	14:45	80 %	14:05	44 %
WF195	-	OSL-FDE	19:05	86 %	17:45	77 %
WF148	WF153	OSL-SDN -SOG-OSL	16:45	82 %	16:00	59 %
WF148	WF153	OSL-SDN -SOG-OSL	16:50	88 %	16:00	59 %
WF149	WF157	OSL-SOG -SDN	21:05	81 %	20:30	70 %
WF158	WF175	OSL-HOV -SOG-BGO	16:40	85 %	16:45	68 %
WF158	WF175	OSL-HOV -SOG-BGO	16:45	86 %	16:45	68 %
WF171	WF173	OSL-HOV	15:15	84 %	14:45	69 %
WF175	WF177	OSL-HOV	19:05	87 %	19:35	68 %

*For ruter som flys i kombinasjon er avgangene med høyt belegg uthevet. Disse avgangene vil ha passasjerer som skal til/fra andre destinasjoner.

Kilde: Avinor, bearbeidet av Oslo Economics/Norconsult

2.4.2 Prisutvikling

Halveringen av maksimalprisene på FOT-rutene trådte i kraft fra 1. april 2024. Som vist i Tabell 2-4 har dette for de fleste rutene ført til lavere gjennomsnittspris for de reisende. I gjennomsnitt falt prisene med 28 prosent fra 2023/24 til 2024/25. Røros-Oslo er et unntak. Her er gjennomsnittsprisen høyere enn før reduksjonen i maksimaltakst. Over 70 prosent av billettene selges nå til makspris på Røros-ruten mot 35 prosent tidligere.

Tidligere har en høy gjennomsnittsinntekt i forhold til maksimalpris blitt tolket som tegn på høyt belegg og begrenset tilgang til rabatterte billetter. Med tall for 2016/17 finner Bråthen et al. (2018) en klar tendens til at høyere belegg trekker i retning av en høyere andel billetter solgt til maksimalpris i Sør-Norge. Bråthen, et al. (2021) finner det samme for ruter i Finnmark med tall for 2019/20. For resten av FOT-rutene nord for Trondheim var den ingen tilsvarende tendens i 2019/20 (Bråthen, et al., 2021, p. 34).

For Sør-Norge er sammenhengen som Bråthen et al. påviste brutt. I dag oppnås de høyeste gjennomsnittsprisene, målt som andel av maksimalpris, på rutene med lavest belegg og færrest antall passasjerer. Rabatter vil dermed i liten

grad føre til flere reisende. Samtidig mister operatørene trolig få passasjerer ved å prise billettene tett opp mot den nye maksimaltaksten. Tallene synes også å indikere forskjeller i operatørenes prisstrategier. Rutene DAT opererer, særlig Røros og Florø-ruten, har relativt lavt belegg (Tabell 2-2). Samtidig er rutene til DAT blant rutene med høyest gjennomsnittsinntekt i forhold til maksimalpris.

Prispåvirkningen på rabatterte billetter ved en reduksjon i maksimaltaktseter er i utgangspunktet usikker. Dette fordi en lavere maksimaltakst kan redusere behovet for å selge rabatterte billetter for å øke belegget. Det er derfor interessant å merke seg at gjennomsnittsinntekten har falt merkbart også på ruter der den nye maksimaltaksten ligger nær eller lavere enn den tidligere gjennomsnittsinntekten. Dette kan tyde på at også prisene for rabatterte billetter har blitt redusert etter reduksjonen av maksimaltakster.

Det er viktig å presisere at både denne og tidligere studier kun har hatt informasjon om gjennomsnittsinntekt for alle avganger. Informasjon om priser og belegg på enkeltavganger ville gitt et mer nyansert bilde på sammenhengen mellom priser og belegg.

Tabell 2-4: Nøkkeltall for FOT-rutene i Sør-Norge

Rute	2023/24			2024/25		
	Makspris	Snittinntekt	Snittinntekt/ makspris	Makspris	Snittinntekt	Snittinntekt/ makspris
OSL-RRS	2 452	880	36 %	1 254	904	72 %
RRS-OSL	2 452	851	35 %	1 254	941	75 %
OSL-FRO	2 939	1269	43 %	1 503	1 073	71 %
FRO-OSL	2 939	1 255	43 %	1 503	1 076	72 %
OSL-SRP				1 191	858	72 %
SRP-OSL				1 191	947	80 %
OSL-HOV	2873	1 465	51 %	1 469	905	62 %
HOV-OSL	2873	1 368	48 %	1 469	904	62 %
OSL-FDE	2 710	1 342	50 %	1 386	884	65 %
FDE-OSL	2 710	1 365	50 %	1 386	879	64 %
OSL-SOG	2 318	1 264	55 %	1 186	774	65 %
SOG-OSL	2 318	1 233	53 %	1 186	776	65 %
OSL-SDN	2 747	1 326	48 %	1 405	858	61 %
SDN-OSL	2 747	1 299	47 %	1 405	837	60 %
BGO-HOV	2 197	1 190	54 %	1 124	734	65 %
HOV-BGO	2 197	1 273	58 %	1 124	744	66 %
BGO-SOG	1 820	975	54 %	931	858	69 %
SOG-BGO	1 820	1 026	56 %	931	837	68 %
BGO-SDN	2 013	1 170	58 %	1 030	830	81 %
SDN-BGO	2 013	1 324	66 %	1 030	939	91 %
Alle ruter	2 452	1 215	50 %	1 246	878	69 %

Kilde: Samferdselsdepartementet/Widerøe/DAT

3. Lufthavnenes influensområder og brukere

I Sør-Norge er det i innværende kontraktsperiode syv lufthavner med minst én FOT-rute. Det går FOT-ruter mellom Oslo og lufthavnene på Røros, Stord, Florø, Førde, Sogndal, Sandane og Ørsta-Volda. I tillegg går det FOT-ruter mellom Bergen og lufthavnene på Sandane, Sogndal og Ørsta-Volda. I dette kapitlet ser vi nærmere på lufthavnenes influensområder og hva som er reisehensikten til passasjerene.

3.1 Nytt av informasjon om de reisende

Kunnskap om hvilke passasjerer som benytter hvilke lufthavner, samt hva som er deres reisehensikt, er viktig av flere årsaker. Det er viktig for utarbeidelsen av prognoser da både vekst i befolkning og vekst i antall arbeidsplasser i lufthavnenes influensområder er viktige inngangsverdier for prognosene (se kapittel 4). Videre er det viktig for vurderingen av samfunnsøkonomiske konsekvenser av endringer i rutetilbudet da ulike trafikanter verdsetter tid ulikt. Alt annet likt er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av endringer i ruter med en høy andel forretningsreisende større enn konsekvensene ved å endre ruter med en høy andel fritidsreisende. Dette fordi en forretningsreise har en antatt høyere tidsverdi enn en fritidsreise.

3.2 Datagrunnlag

For å identifisere lufthavnenes influensområder og passasjerenes reisehensikt er ulike kilder benyttet.

For lufthavnene som eies av Avinor har vi benyttet data fra Avinors årlige undersøkelse om flypassasjerenes reisevaner, sammen med nettverksanalyser i GIS. For Stord, som eies av Stord kommune og Vestland fylkeskommune, har vi benyttet informasjon fra lufthavnens egne brukerundersøkelser.

3.2.1 Avinors reisevaneundersøkelse (RVU)

Avinors RVU er en undersøkelse om flypassasjerers reisevaner. Passasjerer rekrutteres til å fylle ut et spørreskjema på utvalgte lufthavner i Norge, og undersøkelsen dekker det meste av trafikken innenlands og tilnærmet all rutetrafikk fra Avinors lufthavner til utlandet. Undersøkelsen er gjennomført jevnlig siden 1972.

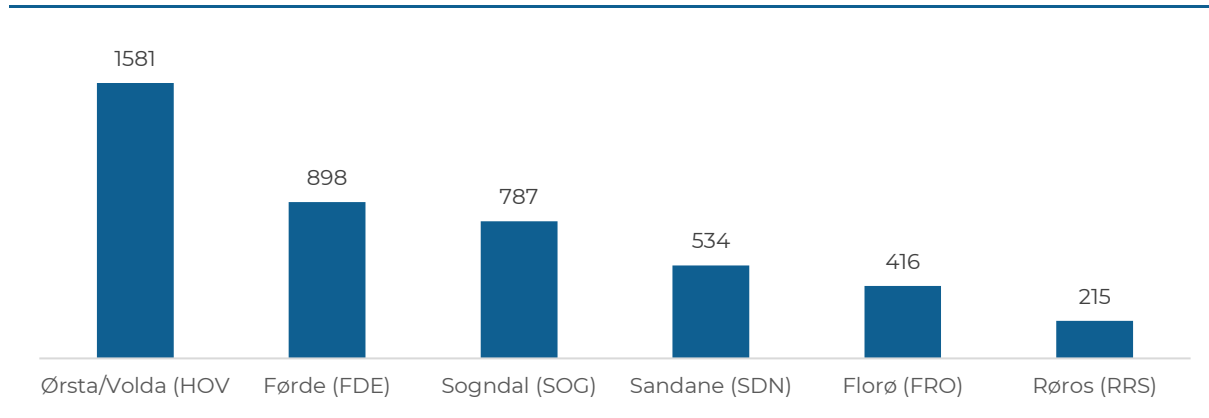
For å få tilstrekkelig med data for de aktuelle lufthavnene har vi slått sammen data fra årgangene etter pandemien, det vil si 2022, 2023 og 2024. Data er stilt til rådighet av Avinor.

For å identifisere reisende med FOT-rutene i Sør-Norge, har vi tatt utgangspunkt i alle som har en reise som starter eller ender i en av de aktuelle lufthavnene, og som har reist med en FOT-rute. Til sammen har vi data for 4 431 flyreiser, fordelt på de ulike lufthavnene jf. Figur 3-1.

3.2.2 Brukerundersøkelse Stord lufthavn

For Stord lufthavn er dataene som vurderingene bygger på en brukerundersøkelse gjennomført i 2021. Undersøkelsen inneholder færre spørsmål enn Avinors RVU. Undersøkelsen inneholder informasjon om formål med reisen, men ikke data om hvor de reisende bor.

Figur 3-1: Antall intervjuer per lufthavn, Avinors RVU 2022-2024



Kilde: Avinor RVU

3.3 Influensområder

SSB har delt landet inn i rundt 14 000 grunnkretser som igjen er gruppert sammen til rundt 1 550 delområder. I våre analyser benytter vi data på delområdenivå. Utgangspunktet for vurderingene av lufthavnenes influensområder er nettverksanalyser i GIS. I GIS-analysene beregner vi hvilken lufthavn innbyggerne i ulike delområder har nærmest, basert på reisetid. Influensområdene er i hovedsak definert som områder som ligger under 90 minutters kjøretid til den aktuelle lufthavnen. GIS-analysen tar ikke hensyn til forskjeller i flytilbud ved hver lufthavn eller avstandskostnad mellom startpunkt og lufthavn. For eksempel kan noen trafikanter velge å kjøre litt lengre til en lufthavn med bedre flytilbud. Dette vil ikke GIS-analysen fange opp.

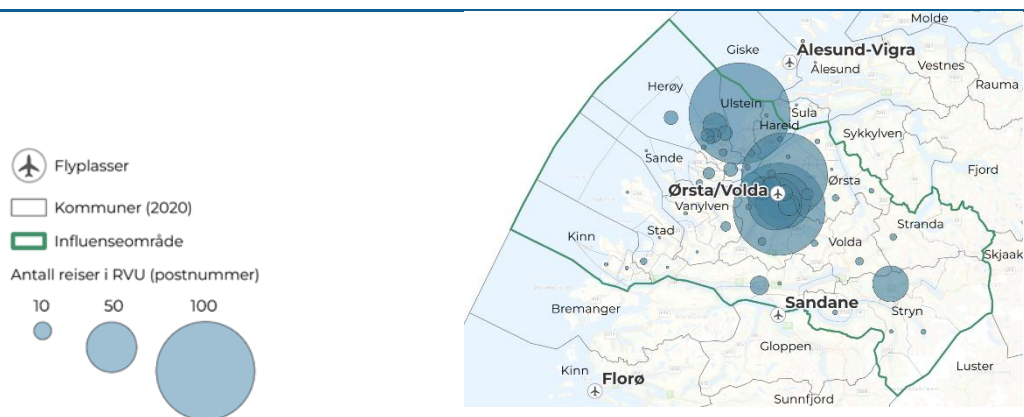
GIS-analysene er supplert med data fra Avinors RVU for årene 2022-24, der hvor dette er tilgjengelig.

RVU-dataene viser bostedspostnummer for de som bruker lufthavnene, og er benyttet for å kvalitetssikre GIS-analysene. Små justeringer er gjort dersom RVU-tallene viser at de reisende fra et bestemt område velger en annen lufthavn enn det GIS-analysen skulle tilsi.

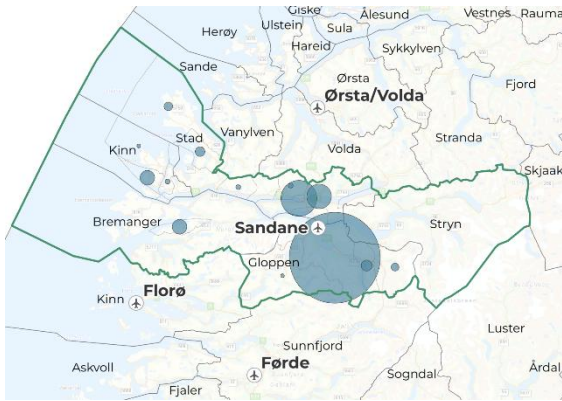
Siden avstandene mellom lufthavnene på Vestlandet er relativt korte, er det noen influensområder som overlapper. Det vil si at det er innbyggere som bor på samme tettsted, men som benytter forskjellige lufthavner. Dette gjelder særlig mellom Florø og Førde, mellom Sandane og Førde og mellom Sandane og Ørsta-Volda. RVU-data viser at det er få reiser fra bosatte i områdene med overlappende influensområder.

Lufthavnenes influensområder er illustrert og beskrevet i Figur 3-2.

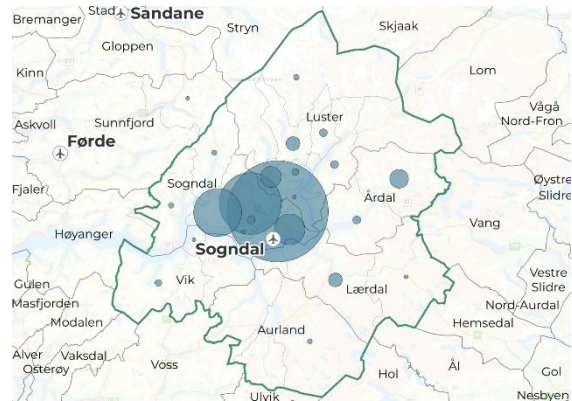
Figur 3-2: Influensområder



Influensområdet til Ørsta-Volda lufthavn, Hovden, strekker seg fra Strynefjellet til kysten på Sunnmøre. De fleste av passasjerene registrert i RVU-en er fra Volda, Ørsta og Ulsteinvik.



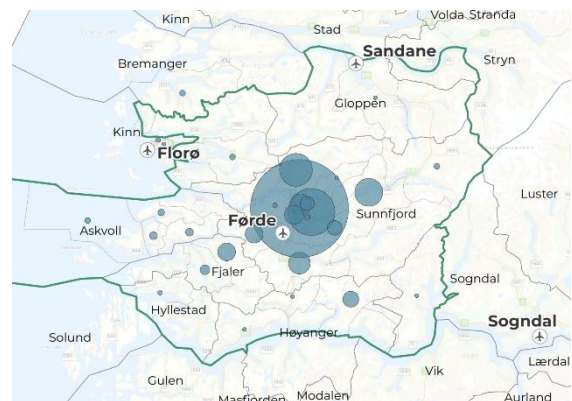
Kommuner langs Nordfjord havner under influensområdet til Sandane lufthavn. De fleste av passasjerene som er registrert i RVU-en kommer fra tettstedene Sandane og Nordfjordeid.



Influensområdet til Sogndal lufthavn utgjør indre del av Sognefjorden. De fleste av passasjerene registrert i RVU-en kommer fra tettstedene Songdalfjora, Leikanger og Kaupanger.



Influensområdet til Florø lufthavn inkluderer Kinn og Bremanger kommune, samt nordre deler av Sunnfjord. De fleste av passasjerene registrert i RVU-en som benytter Florø lufthavn kommer fra byen Florø.



Influensområdet til Førde lufthavn inkluderer kommunene rundt lufthavnen. De fleste som reiser via Førde lufthavn, registrert i RUV, kommer fra Førde by. Samtidig er det flere som reiser fra mindre tettsteder rundt Førde, for eksempel Skei og Høyanger.



Influensområdet til Stord lufthavn består av kommunene Stord, Bømlo og Fitjar, samt nordlige deler av Sveio. Stord lufthavn er ikke en del av Avinor-nettverket og er derfor ikke inkludert i RVU-en. Det foreligger derfor ikke informasjon om hvor de reisende er bosatt.



Influensområdet til Røros lufthavn dekker Røros kommune og omliggende kommuner. De fleste som reiser via Røros lufthavn, registrert i RUV, kommer fra Røros, men det er noen registrerte reisende i nabokommuner.

Kilde: Oslo Economics/Norconsult, Avinor RVU

3.4 Bruk av lufthavnene

Basert på data fra Avinors reisevaneundersøkelse for fly og brukerundersøkelsen på Stord lufthavn, har vi sett nærmere på hvordan de aktuelle lufthavnene benyttes.

3.4.1 Reisehensikt

Lufthavnene med FOT-ruter i Sør-Norge har en relativt høy andel arbeids- og tjenestereiser. Lufthavnene har likevel noe ulik profil med hensyn til reiseformål (Figur 3-3).

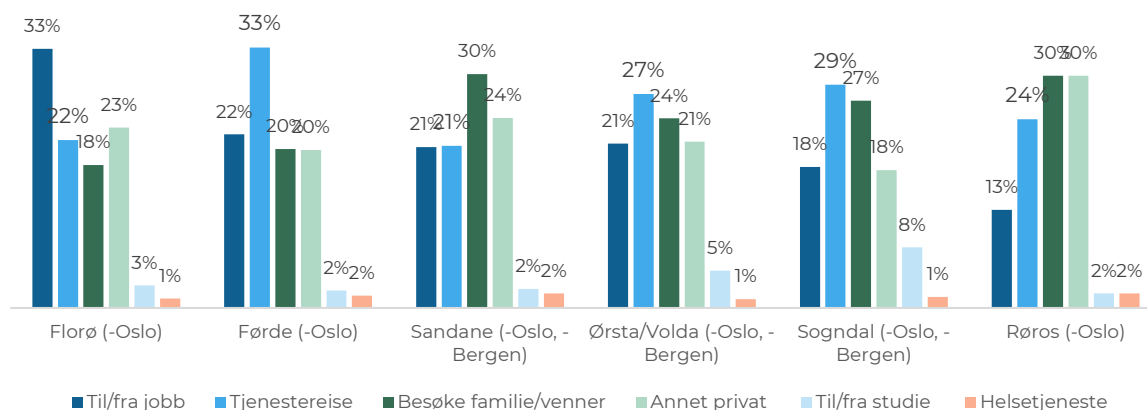
Av Avinor-lufthavnene er det Førde og Florø som har den høyeste andelen arbeids- og tjenestereiser. Florø har høyest andel reiser til og fra jobb, men Førde har høyest andel tjenestereiser. Andelen arbeids- og tjenestereiser er lavest på Røros. Ifølge

brukerundersøkelsen på Stord, med svar fra 247 passasjerer, er 68 prosent av reisene arbeids- eller tjenestereiser, mens de resterende 32 prosent er fritidsreiser.

Hverken studiereiser eller helsereiser utgjør en betydelig andel av reisene ved de aktuelle lufthavnene. Andelen studiereiser er høyest til Sogndal.

Fordelingen av reiseformål har betydning for de samfunnsøkonomiske analysene, da ulike trafikanter har ulik verdsetting av tid. Tjenestereiser har høyest tidsverdi mens fritidsreiser har lavest. Det vil si at konsekvensene av å endre flyruter med mange tjenestereiser er større enn konsekvensene ved å endre ruter med en høy andel fritidsreisende.

Figur 3-3: Reisehensikt ved de aktuelle FOT-lufthavnene



Kilde: Avinors RVU 2022-2024

3.4.2 Reisemål

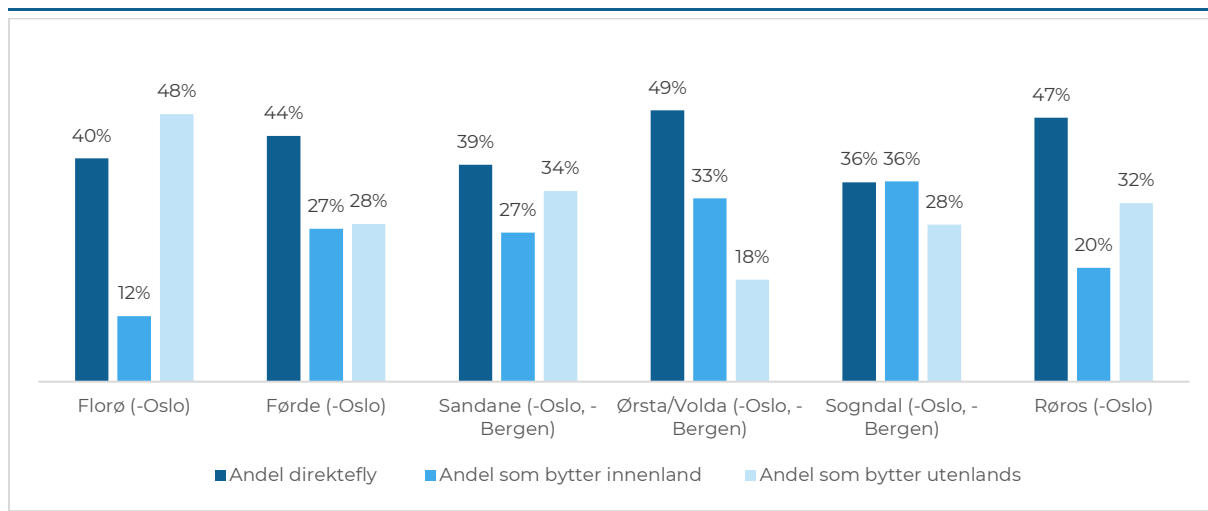
Med utgangspunkt i RVU-data har vi undersøkt om reisene som gjennomføres til/fra de respektive lufthavnene består av kun den aktuelle FOT-ruten eller om de er del av en lengre flyreise enten innenlands eller utenlands. Resultatene vises i Figur 3-4.

For under halvparten av de reisende med FOT-ruter i Sør-Norge består reisen av FOT-ruten alene, heretter omtalt som direkteflyvninger. Andelen direkteflyvninger er høyest ved Ørsta-Volda og Røros og lavest ved Sogndal.

Ørsta-Volda har også av de høyeste andelen reiser som starter eller ender reisen andre steder i Norge. Bare Sogndal har en høyere andel. Ved Sogndal og Ørsta-Volda bruker om lag en tredel FOT-ruten for videre innenlands flyvning. I motsatt ende er Florø, hvor kun 12 prosent bytter FOT-ruten som et utgangspunkt for videre flyreiser innenlands.

Florø utmerker seg med en høy andel reisende som enten starter eller ender reisen i utlandet (48 prosent). Denne andelen er lavest ved Ørsta-Volda (18 prosent).

Figur 3-4: Andel som flyr direkte og andel som mellomlander



Kilde: Avinors RVU 2022-2024

4. Prognoser for fremtidig trafikk

Prognoser for fremtidig trafikk er viktig for å fastsette setekrav, og i dette kapitlet presenteres trafikkprognoser for den kommende kontraktsperioden. Prognosene er utarbeidet for både et scenario der dagens maksimaltakster og prisnivå videreføres, og et kontrafaktisk scenario hvor maksimaltakstene ikke ble halvert fra 1. april 2024.

4.1 Prognosemetodikk

Prognoser er utarbeidet for alle dagens FOT-ruter i Sør-Norge gjennom neste kontraktsperiode. Det vil si fram til 31. oktober 2031.

4.1.1 Valg av basisår

Prognoser behøver et basisår, og vi har valgt å benytte året fra 1. april 2024 til 31. mars 2025.⁵ Vi antar at trafikken er tilbake på en ny normal etter pandemien, og gjør ingen korreksjon for ettervirkninger av koronapandemien. Det vi har tatt hensyn til er effekten av reduksjonen i maksimaltakstene fra 1. april 2024.

4.1.2 Langtidseffekt av prisnedgang

Reduksjonen i maksimaltakstene fra 1. april 2024 har resultert i økt etterspørsel etter reiser på FOT-rutene. Fordi det gjerne er en treghet i folks tilpasning til transportendringer, kan det forventes en viss langtidseffekt av prisendringen, i tillegg til korttidseffekten (Norheim, 2017).

Selv om det er rimelig at en slik langtidseffekt er størst de første årene før den avtar og etter hvert opphører, har vi for enkelhets skyld antatt en lineær effekt, med en forventet etterspørselsøkning som følge av prisnedgangen på 1 prosent årlig fram til 2032.

4.1.3 Korreksjon for nye infrastrukturprosjekter

Nye store infrastrukturprosjekter vil kunne påvirke etterspørselen etter flyreiser. Vi har foretatt en gjennomgang av aktuelle infrastrukturprosjekter i influensområdene til lufthavnene med FOT-ruter og gjort en overordnet vurdering av endrede bruker-behov. Vi finner ingen infrastrukturprosjekter som

anses å ha betydning for etterspørselen etter flyreiser i neste kontraktsperiode.

4.1.4 Valg av kilder

Prognosene er utarbeidet ved bruk av et vektet gjennomsnitt av kilder gjort rede for i det følgende.

Grunnprognose (TØI)

I forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) 2025–2036 har Transportøkonomisk institutt (TØI) revidert framskrivninger for persontransport i Norge. Beregningene bygger på de siste befolkningsprognosene fra SSB og økonomisk utvikling fra Perspektivmeldingen, samt eventuelle nye infrastrukturtiltak (kun vedtatte tiltak).

I prognosene anvender vi TØIs grunnprognoser for gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst i samlet antall innenlandske flyreiser for perioden 2020 – 2030. I denne perioden er det beregnet en gjennomsnittlig årlig endring i antall innenlands flyreiser på 0,32 prosent (Madslien & Steinsland, 2022).

Nasjonal transportmodell (NTM)

NTM6 eller Nasjonal Transportmodell er utviklet over flere år i regi av Samferdselsdepartementet, transportetatene og Avinor for å framskrive transport- etterspørsel for lange reiser (over 200 km) og mellomlange reiser (mellom 70-200 km) i Norge. Transportmodellen håndterer blant annet sammenhengen mellom transporttilbudet og trafikantgruppers verdsetting og preferanser, og brukes for å analysere endringer i reiseetterspørselen som følge av ulike tiltak knyttet til tilbud, infrastruktur, prisendringer, eller rammebetingelser og befolkningsutvikling. Beregningene baserer seg blant annet på sosio-økonomiske faktorer, som kjønn, alder, inntektsnivå, utdannelsesnivå med mer, og antall arbeidsplasser fordelt på ulike næringskategorier i de ulike sonene i modellen. Modellen er estimert på tverrsnittsdata fra Nasjonal reisevaneundersøkelse.

I prognosene anvender vi gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst i reiser på regionale undergrupper av FOT-ruter med transportmodellen NTM6 (Vestlandet, Røros, Stord).

Befolknings- og arbeidsplassutvikling

SSB lager framskrivninger for utvikling i befolkning og arbeidsplasser. I prognosene anvender vi befolknings- og arbeidsplassutvikling i influensområdene til de ulike lufthavnene FOT-rutene betjener, i henhold til

⁵ Alle årstall refererer til perioden 1. april-31. mars. Eksempelvis vil trafikktallet for 2024/25 omfatte perioden 1. april 2024 – 31. mars 2025.

SSBs middelframskrivning av befolkningen og arbeidsplassene.

Influensområdene til lufthavnene ble beskrevet i kapittel 3.3. Som det der ble beskrevet, er det delområder som faller inn under influensområdet til to lufthavner. I prognosene er disse allokert til lufthavnen som ligger nærmest i reisetid.

Historiske passasjertall

I prognosene anvender vi utviklingen i passasjertallene for 2016–2023 på den aktuelle FOT-ruten, det vil si perioden før prisreduksjonen. Den historiske utviklingen i trafikk er beskrevet i kapittel 2.2.

4.1.5 Vekting av kildene

Dersom informasjon fra alle kildene er tilgjengelig for én bestemt rute, anvendes vekt som vist i Tabell 4-1. Vektingen er basert på en skjønnsmessig vurdering. Den historiske passasjerutviklingen er kilden som er direkte knyttet til hver enkelt lufthavn, og vi legger derfor størst vekt på denne kilden. Deretter har lokal utvikling i befolkning og arbeidsplasser fått nest størst vekt (til sammen 25%). Grunnprognosen til TØI samt NTM har fått mindre vekt.

Ruten Stord-Oslo mangler historiske data, siden ruten først ble en FOT-rute i 2024. Vektingen av de tilgjengelige kildene er dermed forskjellig fra Tabell 4-1. Hvilke tilpasninger som er gjort, beskrives i Vedlegg B, som inneholder en detaljert gjennomgang av prognosene for de enkelte rutene.

Tabell 4-1. Vektene som benyttes regelmessig for beregninger av prognosene

Datakilde	Vekt
Grunnprognose (TØI)	10,0 %
Nasjonal transportmodell (NTM)	15,0 %
Befolkningsutvikling	12,5 %
Arbeidsplassutvikling	12,5 %
Historiske passasjertall	50,0 %

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

Eksempel på utforming av prognose, Førde-Oslo

Førde-Oslo hadde 75 700 passasjerer i 2024/25. Den årlige endringen i antall passasjerer på ruten beregnes med et vektet gjennomsnitt av kildene vist i Tabell 4-1, og gjengitt i Tabell 4-2. Dette gir en forventet årlig endring i passasjerer på ruten Førde-Oslo på: $0,10 \cdot 0,32 + 0,15 \cdot (-0,5) + 0,125 \cdot (-0,02) + 0,125 \cdot (-0,47) + 0,50 \cdot (-0,85) = -0,53$ prosent.

I tillegg antar vi en langtidseffekt av prisreduksjonen på 1 prosent per år. Prognosen blir da $-0,53 + 1 = 0,47$ prosent. Med andre ord tilsier prognosene at antall passasjerer mellom Førde og Oslo vil øke litt gjennom den neste kontraktsperioden.

Tabell 4-2: Eksempel på inndata til utforming av prognose, Førde-Oslo

Inndata	
Passasjerer i 2024	75 700 pass./år
Årlig vekst:	
Grunnprognose (TØI)	+0,32 %
Beregning NTM, FOT-ruter Vestlandet	-0,5 %
Befolkningsutvikling	-0,02 %
Arbeidsplassutvikling	-0,47 %
Historisk utvikling	-0,85 %
Langtidseffekt av prisendring	+ 1,00 %

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

4.1.6 Usikkerhet

Prognosene er beheftet med betydelig usikkerhet. For det første er det usikkert hvor mye prisendringen fra 1. april 2024 vil påvirke etterspørselen på lang sikt. Vi har lagt til grunn en langtidseffekt på 1 prosent per år, men effekten kan være større eller mindre enn dette. Vi viser også prognoser uten denne langtidseffekten for å illustrere noe av usikkerheten til prognosene.

I tillegg er det en usikkerhet knyttet til bruk av historiske passasjertall som kilde. Vi har lagt en lineær utvikling til grunn, basert på utviklingen mellom 2016 og 2023. Men dataene viser at den historiske utviklingen på langt nær har vært lineær.

Det er også usikkert hvordan faktorer som endringer i energipriser, reisepreferanser, konjunkturer og andre forhold vil påvirke veksten på sikt. Vi har ikke regnet sensitiviteter på disse størrelsene.

Usikkerheten reflekteres blant annet i at kildene vi anvender for å utarbeide prognosene gir ulike svar på veksten fremover. En annen vektning enn den vi benytter, vist i Tabell 4-1, ville derfor gitt et litt annet resultat. For å illustrere usikkerheten har vi også beregnet prognoser hvor historisk utvikling er tillagt mindre vekt.

4.2 Prognose – videreføring av dagens prisnivå

Prognosene for FOT-ruter i Sør-Norge, med de forutsetningene som er lagt til grunn, viser at

majoriteten av rutene får en svak passasjervekst. Samtidig er det enkelte ruter som forventes å få en svak passasjeredgang (Tabell 4-3)

Målt i prosent er økningen størst for Ørsta-Volda-Bergen, med en beregnet passasjervekst på litt over 1 prosent. Prognosen for Førde-Oslo, Florø-Oslo, Sandane-Oslo, Ørsta-Volda-Oslo og Stord-Oslo viser også en positiv passasjerutvikling.

For Sogndal-Bergen viser prognosen en passasjeredgang på om lag 1 prosent. Prognosen viser også en negativ passasjerutvikling for Sogndal-Oslo, Sandane-Bergen og Røros-Oslo.

Vi har i prognosene lagt til grunn at det ikke gjøres større endringer i infrastrukturen i perioden som kan tenkes å påvirke transportetterspørselen. Reisetiden mellom lufthavnene antas å være omtrent den samme i dag som fram til 2032.

4.2.1 Følsomhetsberegninger

Hovedårsaken til en forventet vekst i passasjerer på flertallet av rutene er en forventning om at prisreduksjonene vil få flere til å fly på sikt. Dersom det viser seg at det ikke vil være noen videre effekt av prisreduksjonene, tilsier prognosene at flertallet av rutene vil ha en passasjeredgang på mellom 0,1 og 1,1 prosent. Differansen i prognoser med og uten langtidseffekt av prisnedgang er begrenset, og påvirker ikke kapasitetsbehovet. Figur 4-1 viser eksempel på prognoser for fremtidig trafikk for Førde-Oslo, med og uten langtidseffekt av prisnedgangen.

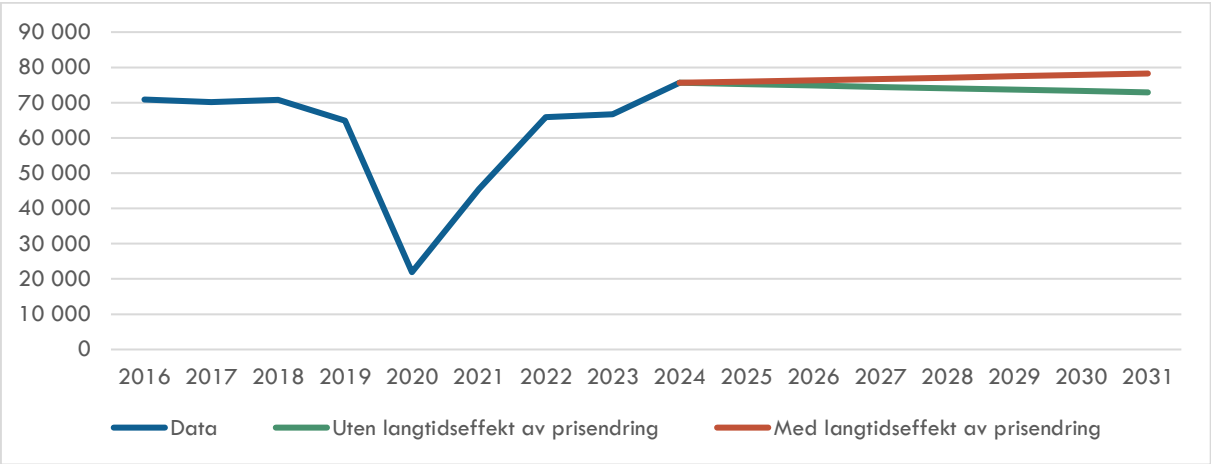
En følsomhetsberegning hvor hver av datakildene for beregnet passasjerutvikling vektes 25 prosent hver, viser en svak årlig passasjervekst for alle rutene, når man også inkluderer en langtidseffekt av prisendringen (Vedlegg B). Differansen er imidlertid ikke særlig stor, og slår ikke ut på kapasitetsbehovet.

Tabell 4-3: Prognoser for utvikling i antall betalende passasjerer, 2025–2032, inkl. langtidseffekt av prisendring

	2023 (data)	2024 (data)	Prognose 2028/29	Prognose 2031/32	Gjennomsnittlig årlig endring (2025–2032)
Stord-Oslo		36 400	37 800	38 900	+ 1,0 %
Førde-Oslo	66 700	75 700	77 100	78 300	+ 0,5 %
Florø-Oslo	39 900	42 700	43 600	44 300	+ 0,5 %
Sogndal-Oslo	36 500	45 500	44 500	44 000	- 0,4 %
Sogndal-Bergen	11 300	10 700	10 200	9 900	- 1,0 %
Sandane-Oslo	30 700	37 500	38 900	40 000	+ 0,9 %
Sandane-Bergen	3 300	2 800	2 700	2 700	- 0,2 %
Ørsta-Volda-Oslo	73 300	105 200	108 200	110 500	+ 0,7 %
Ørsta-Volda-Bergen	21 200	37 500	39 400	40 800	+ 1,2 %
Røros-Oslo	18 100	17 800	17 600	17 500	- 0,2 %

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

Figur 4-1: Eksempel på prognose for fremtidig trafikk med og uten langtidseffekt av prisendring – Førde-Oslo



Kilde: Oslo Economics/Norconsult

4.3 Prognose – uten prisendring i 2023

Prisreduksjonen fra 1. april 2024 medførte at gjennomsnittsprisene på flyreiser ble redusert med mellom 29 og 49 prosent (jf. Tabell 2-4). Størrelsen på forventet passasjervekst som følge av en prisreduksjon påvirkes av hvor prisfølsomme passasjerene er, og beregnes gjennom priselastisiteter. En priselastisitet er et mål på hvor mye etterspørselen etter en vare eller tjeneste endres når prisen endres med én prosent.

Jo høyere priselastisitet, jo mer påvirkes etterspørselen av prisendringer. Enkelt forklart betyr en priselastisitet på -0,3 at en prisreduksjon på 10 prosent gir 3 prosent økt etterspørsel. Med en priselastisitet på -0,8 gir 10 prosent prisreduksjon 8 prosent økt etterspørsel. Priselastisiteten antas å ha logaritmisk form, det vil si at etterspørselseffekten avhenger av hvor stor prisendringen er.

Priselastisiteten påvirkes av flere forhold. I områder med få andre alternative transportmuligheter er trolig elastisiteten lavere enn i områder hvor det finnes alternative transportmuligheter. Type trafikanter påvirker også priselastisiteten, hvor fritidsreisene antas å ha en annen prisfølsomhet enn arbeids- og tjenestereiser (Oslo Economics, 2016; Norheim, 2017).

Vi antar at prisfølsomheten er lav for de fleste FOT-rutene i Sør-Norge, med unntak av rutene fra Ørsta-Volda, hvor redusert pris kan ha trukket passasjerer over fra kommersielle ruter fra Ålesund.

Til tross for prisreduksjonen, gikk etterspørselen etter flyreiser ned for noen FOT-ruter, mens andre ruter hadde en kraftig vekst. Det kan tyde på at det er andre, både kort- og langsiktige forhold, som påvirker

etterspørselen, og som motvirker eller forsterker effekten av prisendringen.

Tabell 4-4: Priselasititeter benyttet i prognoseberegninger

Nivå	Prisreduksjon			
	-30%	-35%	-40%	-50%
Lav	-0,39	-0,36	-0,33	-0,29
Middels	-0,79	-0,76	-0,73	-0,68
Høy	-1,19	-1,16	-1,13	-1,08

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

4.3.1 Prognosemetodikk

For å beregne prognoser uten prisendringen, har vi forsøkt å isolere effekten av prisendringen fra andre faktorer som påvirker etterspørsel. Prinsippet for å utarbeide prognoser uten reduksjonen i maksimalpriser fra 1. april 2024 er som følger:

- Vi finner en antatt priselastisitet basert på faktisk endring i pris, og en skjønnsmessig vurdering av om den aktuelle ruten har høy, middels eller lav prisfølsomhet (jf. Tabell 4-4). Hvilke priselastisiteter som legges til grunn for hver FOT-rute vises i Vedlegg B.
- Basert på den valgte priselastisiteten beregnes hva passasjertallet i 2024 «burde ha vært», gitt prisendringen som skjedde. Differansen mellom beregnet og faktisk passasjertall antas å skyldes andre faktorer enn prisendringen.
- Uten prisendringen ville dermed passasjertallet fra 2023 og 2024 ha endret seg med denne differansen.

- Fra dette beregnede passasjertallet for 2024 beregner vi framtidige prognoser på samme måte som over, men uten langtidseffekt av prisendring.

Eksempel på utforming av prognose, Røros-Oslo

Mellom Røros og Oslo gikk gjennomsnittsprisen ned med 49 prosent fra 2023 til 2024. Til tross for dette hadde ruten en svak passasjeredgang, fra 18 100 til 17 800 passasjerer.

Vi antar at influensområdet til Røros har lav prisfølsomhet, og benytter en priselastisitet på -0,29. Siden priselastisiteten antas å ha logaritmisk form, gir en prisnedgang på 49 prosent en forventet passasjervekst på 21 prosent, eller 3 800 flere passasjerer.⁶ Reelt sett sank antall passasjer med 300 passasjerer.

Uten prisnedgangen i 2024 antar vi at antall passasjerer mellom Røros og Oslo ville ha vært på $18\,100 - (3800 + 300) = 14\,000$. Fra dette utgangspunktet beregner vi prognoser for framtidig passasjerutvikling basert på en årlig endring på -1,3% (jf. Vedlegg B).

4.3.2 Oppsummering av prognose uten prisendring

Uten prisendringen i 2023 viser prognosene naturlig nok et lavere passasjertall for alle rutene, jf. Tabell 4-5. Det er viktig å påpeke at beregningene innebærer betydelig usikkerhet, hvor valg av priselastisitet er særlig avgjørende for resultatet.

Effekten av prisendringen antas å være størst for strekningen Ørsta-Volda-Bergen, hvor antall passasjerer er beregnet å være 48 prosent lavere uten prisendringen. Dette innebærer nesten 20 000 færre passasjerer per år enn med prisendringen. Dette skyldes at ruten antas å ha en høy priselastisitet (1,13), blant annet fordi lavere pris kan ha trukket passasjerer over fra den kommersielle ruten mellom Ålesund og Bergen. Også mellom Ørsta-Volda og Oslo ville det trolig ha vært vesentlig færre passasjerer uten prisendringen. Siden antall passasjerer på denne strekningen er høyt, er det beregnet å være om lag 35 000 færre passasjerer på denne strekningen uten prisendringen.

For de øvrige strekningene har vi antatt en lav prisfølsomhet, og antall passasjerer forventes å ville være om lag 20 prosent lavere om prisene ikke hadde blitt redusert.

Tabell 4-5: Prognoser for utvikling i antall betalende passasjerer, 2028/29 og 2031/32, dersom prisendringen i 2024 ikke hadde skjedd

	Prognose 2028/29	Uten prisendring	Prognose 2031/32	Uten prisendring	Differanse i prosent (2031/32)
Stord-Oslo	37 800	30 300	38 900	30 200	-22 %
Førde-Oslo	77 100	63 300	78 300	62 400	-20 %
Florø-Oslo	43 600	35 400	44 300	34 800	-21 %
Sogndal-Oslo	44 500	36 300	44 000	34 800	-21 %
Sogndal-Bergen	10 200	8 200	9 900	7 600	-23 %
Sandane-Oslo	38 900	32 200	40 000	32 100	-20 %
Sandane-Bergen	2 700	2 200	2 700	2 100	-23 %
Ørsta-Volda-Oslo	108 200	74 800	110 500	74 100	-33 %
Ørsta-Volda-Bergen	39 400	21 200	40 800	21 300	-48 %
Røros-Oslo	17 600	13 300	17 500	12 800	-21 %

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

⁶ For å beregne etterspørselseffekten av 49 prosent takstreduksjon med en priselastisitet på -0,29 bruker vi følgende formel: $(1 - \text{takstendring})^{\text{priselastisitet} - 1} = (1 - 0,49)^{-0,29 - 1} = 21\%$.

5. Transportstandard i Sør-Norge

FOT-rutene skal bidra til å sikre alle i Norge en tilfredsstillende transportstandard. Med utgangspunkt i definerte transportstandardkriterier ser vi i dette kapittelet nærmere på hvilken transportstandard som oppnås i Sør-Norge med dagens FOT-ruter.

5.1 Transportstandardkriterier

Regjeringens kjøp av regionale ruteflygninger skal bidra til målet om *geografisk bærekraft*. I luftfartstrategien fra 2023 er det et uttalt mål at befolkning og næringsliv i hele landet har god tilgjengelighet til lufthavner med et tilstrekkelig rutetilbud, til en overkommelig pris.

Som et utgangspunkt for diskusjoner om hva som er en tilfredsstillende transportstandard har det blitt utviklet et sett med transportstandardkriterier. Kriteriene ble utviklet av TØI/Møreforskning og kun mindre justeringer ble foretatt i forbindelse med den transportfaglige utredningen av statens kjøp av regionale ruteflyvninger fra 2022.

For Sør-Norge er det kriterier for tilgang til hovedstad, tilgang til internasjonalt flytilbud, og tilgang til by med universitetssykehus. For Nord-Norge er det i tillegg kriterier for tilgang til et utvidet helsetilbud og tilgang til fylkesadministrasjon.

Når det gjelder tilgang til universitetssykehus er ikke kriteriet selvfølgelig alle den tid universitetssykehusene kan ha lokasjoner i flere byer. Det som måles er tilgang til det høyest spesialiserte sykehuset i en helseregion. For Sør-Norge innebærer dette enten St. Olavs i Trondheim, Haukeland i Bergen, Oslo Universitetssykehus eller Stavanger Universitetssykehus.

Vurderingen av transportstandard kan avhenge av om tilgjengeligheten måles til sykehuset i det aktuelle

stedets helseregion, eller til et av de fire sykehusene, uavhengig av helseregionenes grenser. Vi har lagt til grunn førstnevnte, men kommenterer i tekst der tilgangen til et sykehus utenfor regionen ville gitt en annen score. Problemstillingen er relevant for flere lufthavner i Vestland fylke, og for Ørsta-Volda, som ligger i Møre og Romsdal. Universitetssykehusene i deres regioner ligger i henholdsvis Bergen og Trondheim, men Oslo har historisk vært mer tilgjengelig med fly.

Det kan argumenteres for at tilgang til fylkesadministrasjon bør være et kriterium også for Sør-Norge. Det er særlig for Vestland at dette kan være aktuelt. Ved Ørsta-Volda og Røros er ikke fly et aktuelt fremkomstmiddel for å komme seg til henholdsvis Molde/Ålesund eller Trondheim/Steinkjer. Mens på Vestlandet vil fly være det som mest effektivt tar innbyggerne til Bergen. Tilgang til Bergen fanges imidlertid opp gjennom kriteriet for tilgang til universitetssykehus. Det er derfor ikke inkludert et eget kriterium for tilgang til fylkesadministrasjon.

5.1.1 Utforming av transportstandardkriteriene

Kriteriene som er lagt til grunn er de samme som i den forrige transportfaglige utredningen (Oslo Economics, 2022). Som det fremgår av Tabell 5-1, Tabell 5-2 og Tabell 5-3 består hvert kriterium i realiteten av flere delkriterier som i større eller mindre grad kan være tilfredsstillt. Tilfredsstillelse av kriteriene indikeres med grønn, gul eller rød standard. Grønn er god, gul er tilfredsstillende og rød er mindre tilfredsstillende standard. Når vi i det videre gjengir aktuelle steds score på transportstandardkriteriene er rød score gitt dersom minst et delkriterium verken er grønt eller gult. Gul score gis dersom minst et kriterium ikke er grønt, så lenge ingen er røde. Grønt gis når alle delkriterier er oppfylt. For mer detaljert informasjon om avgang og ankomst, samt hvordan de respektive lufthavnene tilfredsstiller hvert av underkriteriene for utvalgte byer og tettsteder vises det til Vedlegg C.

Tabell 5-1: Transportstandardkriterium: Tilgang til hovedstad

	Sør-Norge	
	Grønn standard	Gul standard
Tidligste utreise fra hjemsted	06:00	05:00
Ankomst Oslo sentrum senest	10:00	
Samlet reisetid (tur)	4 timer	5 timer
Lengde på opphold		6 timer
Retur fra Oslo lufthavn tidligst	16:00	
Samlet reisetid (retur)	4 timer	5 timer
Seneste ankomst til hjemsted	00:00	00:00

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

Tabell 5-2: Transportstandardkriterium: Tilgang til internasjonalt flytilbud

	Sør-Norge	
	Grønn standard	Gul standard
Tidligste utreise fra hjemstedet	06:00	05:00
Ankomst lufthavn senest	08:30	10:00
Samlet reisetid (tur)	2,5 timer	5 timer
Retur fra lufthavn tidligst	16:30	15:00
Samlet reisetid (retur)	4 timer	5 timer
Seneste ankomst til hjemsted	00:00	00:00

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

Tabell 5-3: Transportstandardkriterium: Tilgang til universitetssykehus*

	Sør-Norge	
	Grønn standard	Gul standard
Tidligste utreise fra hjemsted	06:00	05:00
Ankomst sykehus senest	10:00	
Samlet reisetid (tur)	4 timer	5 timer
Lengde på opphold		6 timer
Retur fra lufthavn tidligst	16:00	
Samlet reisetid (retur)	4 timer	5 timer
Seneste ankomst til hjemsted	00:00	00:00

*Trondheim; St. Olav, Bergen; Haukeland, Oslo; OUS, Stavanger; SUS

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

5.1.2 Måling av transportstandard-kriteriene

For å måle transportstandardkriteriene behøves en eksempeldag, et geografisk målepunkt og en målemetode. Våre valg er beskrevet i det videre.

Valg av eksempeldag

Rutetilbudet kan variere over året og mellom dager. Våre vurderinger er basert på en gjennomgang av rutetilbudet onsdag 17. september 2025. Hadde vi valgt en helgedag eller en annen dato kunne enkelte kriterier fått en annen farge. Vi mener likevel at bruk av onsdag 17. september 2025 gir et tilfredsstillende bilde på hvilke områder som med

dagens rutetilbud har en god eller mindre god transportstandard.

Valg av geografisk målepunkt

Hvor raskt man kommer seg til en lufthavn og videre til enten Oslo sentrum, et internasjonalt flytilbud eller et universitetssykehus, avhenger av hvor man bor. Hvilke steder som brukes som utgangspunkt for vurdering av transportstandard kan dermed være bestemmende for karaktersettingen. I tillegg til å vurdere standarden med utgangspunkt i byene og tettstedene hvor lufthavnene er lokalisert, har vi vurdert standarden også for de større byene/tettstedene i lufthavnenes influensområder som ikke har lufthavnen i kommunen. Byene/tettstedene vi har brukt som utgangspunkt for å vurdere transportstandard er gjengitt i Tabell 5-4.

Tabell 5-4: Byer/tettsteder brukt i vurdering av transportstandard

Med lufthavn i kommunen	Uten lufthavn i kommunen
Florø	Nordfjordeid
Førde	Måløy
Sandane	Stryn
Sogndalsfjóra	Øvre Årdal
Ørsta	
Volda	
Leirvik	
Røros	

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

5.1.3 Valg av målemetode

Reisetider er beregnet basert på søk i Google Maps for reisetider til og fra lufthavnene, samt rutetabellene til Widerøe og DAT for flytid. Ved bruk av Google Maps kan anslag på reisetider variere med når målingene foretas. For de delene av reisene som foregår med bil har vi foretatt målinger på tidspunkt uten kø, forsinkede eller innstilte ferger, veiarbeid eller andre faktorer som påvirker reisetiden.

Ved beregning av den totale reisetiden har vi lagt til grunn oppmøte 40 minutter før flyvninger ved regionale lufthavner, og 1 time før ved flyvninger fra Oslo lufthavn, Bergen lufthavn, eller Trondheim lufthavn. Ved ankomst legger vi til grunn 10 minutters tidsbruk for å forlate lufthavnen ved alle lufthavner før reisen kan fortsette.

5.1.4 Bruk av transportstandardkriteriene

Transportstandardkriteriene setter ikke et minimumskrav til flyrutetilbudet, men gir sammen med samfunnsøkonomiske betraktninger et nødvendig grunnlag for å vurdere utformingen av flyrutetilbudet.

Det er videre viktig å påpeke at det er flere faktorer enn transportstandardkriteriene som er bestemmende for opplevelsen av transporttilbudet. De viktigste er kapasitet, frekvens og pris, som diskutert i kapittel 2. Det er videre viktig å huske at den realiserte transportstandard er et resultat av dagens transporttilbud, og at mindre endringer i tilbudet vil kunne ha innvirkning på realisert transportstandard.

I det videre gjennomgår vi transportstandard for byene og tettstedene med egen lufthavn, i tillegg til de største byene og tettstedene uten egen lufthavn i lufthavnenes influensområde. Vi kommenterer hvordan den oppnådde transportstandard realiseres, i tillegg til hvordan transportstandard påvirkes dersom den nærmeste lufthavnen legges ned, slik at de reisende må bruke alternativ transport.

5.2 Transportstandard til byer/tettsteder med lufthavn

Sammenlignet med den forrige transportfaglige utredningen fra 2022 har transportstandard til byene/tettstedene med regionale lufthavner i kommunen tilsynelatende blitt noe svakere. I den forrige utredningen hadde samtlige av stedene i Tabell 5-5 grønn score på alle kriterier, men dette er ikke lenger tilfellet. Hovedårsaken til dette er at vi i denne utredningen ikke anvender tidspunktet for flyavgangen som reisens startpunkt. Vi legger inn noe reisetid til lufthavnene før avgang. Eksempelvis vil ikke et fly som går til Oslo 06:15 gi grønn score på hovedstadskriterier da passasjerene må reise hjemmefra før 06:00 for å rekke flyet. Behov for å reise hjemmefra før 06:00 for å rekke morgen-avgangene er den viktigste årsaken til at flere steder får en gul heller enn grønn score på flere av kriteriene.

Samtidig er det viktig å påpeke at gul tilsvarer en tilfredsstillende transportstandard, og som vi ser av tabellen kan mange av stedene oppnå en tilfredsstillende standard på majoriteten av kriteriene, også med bruk av annen transport enn fly fra den nærmeste lufthavnen.

Under tabellen gis en nærmere omtale av situasjonen ved hvert av stedene.

Tabell 5-5: Transportstandard, byer/tettsteder med lokal lufthavn*

Sted	Bruk av nærmeste lufthavn			Bruk av alternativ transport		
	Hovedstad	Internasjonalt flytilbud	Universitets-sykehus	Hovedstad	Internasjonalt flytilbud	Universitets-sykehus
Florø						
Førde						
Sandane						
Sogndalsfjøra						
Ørsta-Volda						
Leirvik						
Røros						

*Basert på tilbudet 17. oktober 2025

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

5.2.1 Florø

Florø er en by i Kinn kommune med i overkant av 9 000 innbyggere i 2024, og fungerer som administrasjonssenter i Kinn kommune. Florø lufthavn ligger i ytterkant av byen, 5 minutter med bil fra sentrum.

Transportstandard fra FRO

Med dagens rutetilbud oppnår Florø god transportstandard for alle transportstandardkriteriene. Florø oppnår god standard på kriteriene tilgang til hovedstad og tilgang til internasjonalt flytilbud med DAT sin avgang fra Florø lufthavn til Oslo klokken 07:15. Hjemreisen dekkes med flyvningen fra Oslo til Florø klokken 20:15.

For tilgang til universitetssykehus går det ikke FOT-ruter mellom Florø og Bergen, men en kommersiell rute operert av Widerøe. Denne ruten gir tilfredsstillende transportstandard grunnet tidlig avgang klokken 06:30. God standard oppnås ved bruk av bil, med en total kjøretid på omtrent 4 timer, inkludert bruk av ferge.

Alternativer til bruk av FRO

Nærmeste alternative lufthavn fra Florø sentrum er Førde lufthavn, en times biltur unna. Herifra går det regelmessige flyruter til Oslo. Tilfredsstillende standard for tilgang til hovedstaden sikres ved bruk av 09:20 flyvningen fra Førde til Oslo, med retur fra Oslo til Førde klokken 19:15.

En tilfredsstillende standard for tilgang til et internasjonalt flytilbud og god standard for tilgang til universitetssykehus kan oppnås ved bruk av bil til Bergen. Fra Florø sentrum til Haukeland universitetssykehus tar bilreisen cirka 3 timer og 55

minutter, inkludert bruk av ferge. Det tar omtrent 4 timer og 5 minutter å kjøre til Flesland lufthavn.

5.2.2 Førde

Førde er en by i Sunnfjord kommune med 11 000 innbyggere i 2024, og fungerer som kommunens administrasjonssenter. Førde sentrum ligger omtrent 20 minutter unna Førde lufthavn ved bruk av bil.

Transportstandard fra FDE

Førde har en tilfredsstillende transportstandard for tilgang til Oslo og internasjonalt flytilbud, samt god standard for tilgang til universitetssykehus. Den eneste flyvningen fra Førde som lander i Oslo før klokken 10:00 er Widerøes flyvning klokken 06:05. Denne nås ikke med avreise klokken 06:00 fra referansepunktet, men nås ved avreise klokken 05:00. Tilbake fra Oslo til Førde kan man benytte Widerøes flyvning klokken 19:15.

Fra Førde er det ingen flyvninger til Bergen, men god transportstandard for tilgang til universitetssykehus dekkes ved bruk av bil til Haukeland universitetssykehus, en kjøretur på omtrent 3 timer og 10 minutter.

Alternativer til bruk av FDE

Nærmeste alternative lufthavn fra Førde sentrum er Florø lufthavn, 50 minutter unna ved bruk av bil. Herifra går det regelmessige fly til Oslo gjennom FOT-programmet og kommersielle flyvninger til Bergen.

Ved alternativ transport forblir transportstandarden for samtlige transportstandardkriterier uendret. Ved avreise mellom klokken 05:00 og 06:00 kan man kjøre til Florø og rekke DATs flyvning til Oslo

klokken 07:15, og dermed tilfredsstillende gult krav til hovedstadskriteriet og internasjonalt flytilbud. Hjemreisen kan blant annet dekkes ved å benytte DATs flyvning klokken 20:15 fra Oslo til Florø, og så kjøre til Førde.

God tilgang til universitetssykehus sikres fortsatt gjennom bruk av bil til Haukeland universitetssykehus i Bergen. Tilfredsstillende transportstandard for tilgang til internasjonalt flytilbud dekkes også ved en omtrent 3 timer og 15 minutters biltur til Flesland lufthavn.

5.2.3 Sandane

Sandane er et tettsted i Gloppen kommune med omtrent 2 500 innbyggere og fungerer som administrasjonssenter for kommunen. Sandane sentrum ligger omtrent 10 minutter unna Sandane lufthavn ved bruk av bil.

Transportstandard fra SDN

Sandane har en tilfredsstillende transportstandard for alle transportstandardkriteriene. Den eneste flyvningen fra Sandane som lander i Oslo før klokken 10:00 er Widerøes flyvning klokken 06:00, med mellomlanding i Sogndal. Denne kan ikke nås med avreise fra referansepunktet klokken 06:00, men kan nås ved avreise 05:00. Det samme gjelder Widerøes flyvninger fra Sandane til Bergen med flybytte i Sogndal. Denne ruten har avreise med samme fly som Oslo-ruten, altså klokken 06:00. Disse flyvningene gir en tilfredsstillende transportstandard for alle transportstandardkriteriene.

Tilbake fra Oslo til Sandane kan reisende benytte Widerøes flyvning klokken 21:05 via Sogndal, som lander i Sandane klokken 22:50. Fra Bergen kan reisende returnere med flyvningen til Sogndal klokken 20:30 og bytte til en flyvning til Sandane med ankomst 22:50.

Alternativer til bruk av SDN

Nærmeste alternative lufthavn fra Sandane er Førde lufthavn, en times biltur unna. Herifra går det regelmessige fly til Oslo.

Ved å benytte alternativ transport, forblir transportstandarden tilfredsstillende for samtlige transportstandardkriterier. Tilgang til Oslo, med 6 timers opphold, sikres ved bruk av flyvningen klokken 09:20 fra Førde til Oslo, med retur fra Oslo til Førde 19:15. Tilgang til et internasjonalt flytilbud og universitetssykehus sikres på gult nivå ved bruk av bil til Bergen, en tur på omtrent 4 timer og 20 minutter.

5.2.4 Sogndalsfjøra

Sogndalsfjøra er et tettsted i Sogndal kommune med omtrent 4 400 innbyggere og er administrasjonssenter i kommunen. Fra sentrum av Sogndalsfjøra er det omtrent 25 minutter med bil til Sogndal lufthavn.

Transportstandard fra SOG

Sogndalsfjøra har en tilfredsstillende standard for alle transportstandardkriteriene. Alle transportstandardkriteriene dekkes tilfredsstillende ved avreise med Widerøe sine avganger fra Sogndal lufthavn til Oslo og Bergen klokken 06:45.

Hjemreisen dekkes med flyvningen fra Oslo til Sogndal klokken 21:05, eller flyvningen fra Bergen til Sogndal klokken 20:30. Tilfredsstillende transportstandard, fremfor god, skyldes at man ikke rekker flyvningen klokken 06:45 ved avreiseklokken 06:00.

Alternativer til bruk av SOG

Nærmeste alternative lufthavn fra Sogndalsfjøra er Sandane lufthavn, 1 time og 25 minutter unna med bil. Fra Sandane går det fly til Oslo og Bergen.

Ved å benytte alternativ transport forblir transportstandarden tilfredsstillende for alle transportstandardkriteriene. Tilgang til hovedstaden kan for eksempel sikres ved bruk av bil til Førde og bruk av flyvningen klokken 09:20, med retur klokken 19:15.

Tilgang til internasjonalt flytilbud og universitetssykehus tilfredsstilles gjennom bruk av bil til Bergen på 4 timer og 10 minutter.

5.2.5 Ørsta og Volda

Ørsta er et tettsted med i overkant av 7 500 innbyggere og fungerer som administrasjonssenter for Ørsta kommune. Ørsta-Volda lufthavn ligger i utkanten av Ørsta sentrum, kun 5 minutter med bil unna sentrum.

Volda er et tettsted i Volda kommune med omtrent 7 100 innbyggere, og fungerer som administrasjonssenter for kommunen. Nærmeste lufthavn fra Volda sentrum er Ørsta-Volda lufthavn, 10 minutters kjøretur unna.

Transportstandard fra HOV

Både Ørsta og Volda har en tilfredsstillende transportstandard med dagens rutetilbud. Ørsta-Volda lufthavn, Ørsta-Volda er den regionale lufthavnen med fleste avganger i Sør-Norge. Grunnen til at transportstandarden vurderes som tilfredsstillende, men ikke god for tilgang til hovedstad og internasjonalt flytilbud skyldes at morgenruten til Oslo har avgang klokken 06:05.

Denne kan ikke nås ved avreise fra referansepunktet klokken 06:00, men nås ved avreise klokken 05:00.

Når det gjelder tilgang til universitetssykehus er det St. Olavs hospital i Trondheim Ørsta og Volda tilhører. Det går ingen direktefly til Trondheim, men forbindelsene via Oslo lufthavn er gode. Med flybytte i Oslo lander passasjerer fra Ørsta-Volda på Værnes klokken 08:55 ved bruk av morgenavgangen klokken 06:05. Videre er det også gode forbindelser tilbake på ettermiddagen. Dette sikrer en tilfredsstillende transportstandard.

Alternativer til bruk av HOV

Nærmeste alternative lufthavn fra Ørsta er Ålesund lufthavn Vigra, 1 time og 30 minutter unna med bil, inkludert bruk av ferge. Herifra går det kommersielle flyvninger til Oslo, Bergen og Trondheim, samt enkelte internasjonale flyvninger.

Fra Volda er Sandane lufthavn den nærmeste alternative lufthavnen, 1 time og 30 minutter unna med bil, men med behov for bruk av ferge. Herifra går det flyvninger til Oslo og Bergen.

Ved å benytte alternativ transport forblir transportstandardkriteriet for tilgang til et internasjonalt flytilbud tilfredsstillende. Tilgangen til Oslo og universitetssykehus blir mindre tilfredsstillende ved bruk av alternativ transport.

Det er ingen reisealternativer fra Ørsta eller Volda til hverken Oslo eller Trondheim som tar under fem timer hver vei og samtidig tillater et opphold på minimum seks timer, gitt avreise tidligst klokken 05:00 og ankomst hjemme senest 00:00.

Tilgang til internasjonalt flytilbud er tilfredsstillende ved bruk av bil til Ålesund lufthavn Vigra og flyvning herifra til Bergen med Widerøes flyvning klokken 08:50, som lander i Bergen klokken 09:40. Hjemreisen kan da gjennomføres ved bruk av flyvningen fra Bergen til Ålesund klokken 19:50.

Dersom de reisende kan reise til Haukeland universitetssykehus i Bergen, istedenfor St. Olavs i Trondheim, ville også transportstandarden for tilgang til universitetssykehus vært tilfredsstillende. Dette realiseres ved bruk av samme reise som beskrevet i avsnittet over.

5.2.6 Leirvik

Leirvik er et tettsted i Stord kommune med omtrent 14 700 innbyggere i 2024, og fungerer som kommunes administrasjonssenter. Sentrum av Leirvik ligger omtrent en 15 minutters biltur unna Stord lufthavn.

5.2.7 Transportstandard fra SRP

Leirvik har en god transportstandard for alle transportstandardkriteriene. Tilgang til Oslo og et internasjonalt flytilbud tilfredsstilles ved avreise med DAT sin avgang fra Stord lufthavn til Oslo klokken 07:00 og hjemreise med flyvningen fra Oslo til Stord klokken 18:15.

Det er ingen flyvninger til Bergen fra Stord lufthavn, men god tilgang til internasjonalt flytilbud og universitetssykehus i Bergen sikres ved en to timers tur med bruk av bil. Ved bruk av bil til Bergen oppnås god tilgang til internasjonalt flytilbud og universitetssykehus.

5.2.8 Alternativer til bruk av SRP

Nærmeste alternative lufthavn fra Leirvik er Haugesund lufthavn, en time og 15 minutters kjøretur unna. Herifra går det kommersielle flyvninger til Oslo og Bergen, i tillegg til utvalgte utenlandsflyvninger. Fra Leirvik er det i overkant av 2 timer til Bergen og omtrent 2 timer og 30 minutter til Stavanger ved bruk av bil.

Kravet til god standard for tilgang til internasjonalt flytilbud og universitetssykehus kan derfor nås ved bil uten bruk av Stord lufthavn.

Tilgangen til Oslo er bedømt til å være tilfredsstillende, da man ved avreise klokken 05:00 rekker SAS sin flyvning fra Bergen til Oslo 08:25 med landing 09:15, og hjemreisen kan dekkes av fly til Bergen, og eventuelt videre flyvning til Haugesund. Avreise fra Haugesund ville gitt mindre tilfredsstillende standard, da man vanskelig kan rekke 06:50 flyvningen til Oslo uten å reise fra referansepunktet før klokken 05:00.

5.2.9 Røros

Røros er et tettsted i Røros kommune med omtrent 3 900 innbyggere og fungerer som kommunens kommunesenter. Fra sentrum av Røros er det 5 minutter med bil til Røros lufthavn.

Transportstandard fra RRS

Røros har god transportstandard for samtlige transportstandardkriterier. Ved avreise fra referansepunktet klokken 06:00 rekker DAT sin flyvning klokken 06:45 fra Røros, som lander i Oslo klokken 07:40, som dermed sikrer tilgang til Oslo og et internasjonalt flytilbud. Hjemreisen dekkes av DAT sin flyvning fra Oslo til Røros klokken 18:10, som lander i Røros 19:00.

Det er ingen flyvninger mellom Røros og Trondheim, men tilgang til St. Olavs hospital i Trondheim sikres ved landbasert transport, med en kjøretid på omtrent 2 timer og 15 minutter.

Alternativer til bruk av RRS

Ved bruk av alternativ transport forblir tilgangen til universitetssykehus god, mens tilgangen til Oslo og et internasjonalt flytilbud blir tilfredsstillende. Det er ingen alternative lufthavner som er nærmere Røros enn Værnes i Trondheim, og det er derfor hovedsakelig bil eller annen landbasert transport som er alternativ transport fra Røros.

Å kjøre til Oslo tar omtrent 4 timer og 50 minutter og gir derfor en tilfredsstillende standard for hovedstadskriteriet. I tillegg dekkes transportstandardkravet til gult nivå for tilgang til internasjonalt flytilbud ved bruk av bil, gjennom en 4 timer og 15 minutters tur til Oslo lufthavn, Gardermoen, eller 2 timer og 35 minutter til Trondheim lufthavn, Værnes.

Det tar 2 timer og 15 minutter å kjøre til universitetssykehuset i Trondheim. Dette sikrer innbyggerne i Røros god tilgang til universitetssykehus.

5.3 Transportstandarden til byer/tettsteder uten lufthavn

I tillegg til å betjene tettstedene nærmest lufthavnene, er lufthavnene også viktige for å sikre transportstandarden til beboere i andre tettsteder i Sør-Norge. Vi har derfor også vurdert om FOT-rutene sikrer en tilfredsstillende transportstandard på disse utvalgte tettstedene i lufthavnenes influensområder som ikke har egen lufthavn. Under tabellen gis en nærmere omtale av situasjonen ved hvert av stedene.

Tabell 5-6: Transportstandard, byer/tettsteder uten lokal lufthavn*

Sted	Hovedstad	Internasjonalt flytilbud	Universitets-sykehus
Nordfjordeid			
Måløy			
Stryn			
Øvre Årdal			

*Basert på tilbudet 17. oktober 2025

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

5.3.1 Nordfjordeid

Nordfjordeid er et tettsted i Stad kommune med i underkant av 3 200 innbyggere og er kommunens administrasjonssenter. Nærmeste lufthavn fra sentrum av Nordfjordeid er Sandane lufthavn, 35 minutter, inkludert en fergetur, unna med bil. Nærmeste alternative lufthavn er Ørsta-Volda lufthavn, 1 time og 5 minutters kjøretur unna, som kan nås uten bruk av ferge.

I Nordfjordeid er transportstandarden tilfredsstillende med tanke på tilgang til Oslo og universitetssykehuset i Bergen, mens tilgangen på et internasjonalt flytilbud er mindre tilfredsstillende. Det er ikke mulig å reise til en lufthavn med internasjonalt flytilbud innen klokken 10:00 ved avreise fra Nordfjordeid tidligst klokken 05:00.

Kravet om tilgang til hovedstaden kan dekkes gjennom bruk av bil til og fra Førde, en tur på omtrent 2 timer og 10 minutter, hvor man ved å benytte flyvningen klokken 09:20 og returnere med flyvningen 19:15 tilfredsstiller de nødvendige kriteriene. Tilgang til universitetssykehus dekkes gjennom kjøring til Florø og bruk av flyvningen til Bergen klokken 09:35 og retur med flyvningen 20:35.

Bruk av de nærmeste lufthavnene, Sandane og Ørsta-Volda, vil med dagens rutetilbud gi en mindre tilfredsstillende transportstandard enn kjøring til Førde og Florø. De fleste reisende fra Nordfjordeid velger allikevel, som vist i kapittel 3, å reise fra Sandane eller Ørsta-Volda.

5.3.2 Måløy

Måløy er en by i Kinn kommune med omtrent 3 300 innbyggere og fungerer som kommunens administrasjonssenter sammen med Florø. Fra Måløy er Sandane lufthavn nærmeste lufthavn, 1 time og 20 minutters kjøretur unna, inkludert behov for ferge. Nærmeste alternative lufthavn fra Måløy er Ørsta-Volda lufthavn, omtrent 1 time og 55 minutter unna, men uten behov for ferge.

Måløy har en tilfredsstillende tilgang til Oslo og universitetssykehuset i Bergen, mens tilgangen til et internasjonalt flytilbud er mindre tilfredsstillende. Det er ingen lufthavner med internasjonalt flytilbud man rekker å reise til innen klokken 10:00 ved avreise fra Måløy klokken 05:00.

Tilgang til Oslo og universitetssykehuset dekkes gjennom kjøring til henholdsvis Ørsta-Volda og Florø, samt bruk av flyvninger herifra. Til Oslo kan man benytte flyvningen fra Ørsta-Volda klokken

09:15, mens hjemreisen dekkes av flyvningen klokken 19:05. Til Bergen kan flyvningen fra Florø klokken 09:35 benyttes, med retur med 20:35-flyvningen.

Ved bruk av bil tar det omtrent 2 timer og 10 minutter å reise fra Måløy til Florø lufthavn. Grunnet dagens utforming av rutetilbudet ved Sandane og Ørsta-Volda, er dette den beste måten å sikre tilfredsstillende tilgang til universitetssykehuset etter transportstandardkriteriene. Som vist i kapittel 3, ser vi derimot at de fleste reisende fra Måløy benytter seg av lufthavnene i Sandane, og til en viss grad Ørsta-Volda.

5.3.3 Stryn

Stryn er et tettsted i Stryn kommune med 2 700 innbyggere og er kommunens administrasjonssenter. Fra Stryn sentrum er Ørsta-Volda lufthavn nærmeste lufthavn, omtrent 55 minutters kjøring unna. Nærmeste alternative lufthavn er Sandane lufthavn, omtrent 1 time og 10 minutters kjøretur unna ved bruk av ferge, eller 1 time og 15 minutter unna uten bruk av ferge.

Stryn har en tilfredsstillende tilgang til Oslo, mens tilgangen til et internasjonalt flytilbud og universitetssykehus er mindre tilfredsstillende. Tilgang til Oslo kan sikres ved kjøring til enten Ørsta-Volda eller Førde, hvor man kan benytte flyvninger som gir en samlet reisetid under 5 timer hver vei, med tid til minimum 6 timers opphold.

Fra Stryn er det ikke mulig å reise til en lufthavn med et internasjonalt flytilbud innen klokken 10:00 ved avreise tidligst klokken 05:00. Det er heller ikke mulig å reise til Haukeland universitetssykehus og oppholde seg der i 6 timer innen kravene til tidspunkt for avreise og hjemkomst. Dersom de reisende kunne reist til Oslo universitetssykehus istedenfor ville tilgangen på universitetssykehus vært tilfredsstillende.

5.3.4 Øvre Årdal

Øvre Årdal er et tettsted i Årdal kommune med 3 100 innbyggere. Fra sentrum av Øvre Årdal er Sogndal lufthavn den nærmeste lufthavnen, 1 time og 15 minutters kjøring unna. Den nærmeste alternative lufthavnen fra Øvre Årdal er Sandane lufthavn, 2 timer og 45 minutters kjøretur unna.

For Øvre Årdal er tilgangen til hovedstaden og et internasjonalt flytilbud tilfredsstillende, mens tilgangen til universitetssykehus er god. Widerøes flyvninger fra Sogndal til Oslo og Bergen, som begge går klokken 06:45, nås akkurat med avreise fra referansepunktet klokken 05:00. Disse flyvningene gir en tilfredsstillende transportstandard for samtlige kriterier.

Hjemreisen fra Oslo dekkes av Widerøes flyvning til Sogndal 21:05, men kan også dekkes av tidligere reiser med flybytte. Hjemreisen fra Bergen dekkes av Widerøes flyvning klokken 20:30 til Sogndal.

Tilgang til Oslo kan også sikres ved bruk av landbaserte transportalternativer, med en kjøretid på 4 timer og 45 minutter, eller 4 timer og 15 minutter til Gardermoen lufthavn. God standard for tilgang til universitetssykehus og tilfredsstillende standard for internasjonalt flytilbud sikres ved bruk av landbasert transport til Bergen, med en kjøretid på 3 timer og 55 minutter.

5.4 Samlet vurdering

Samlet sett virker transportstandarden for tettstedene og byene i lufthavnenes influens-områder å være tilfredsstillende. Ved dagens tilbud har samtlige tettsteder og byer med lokal lufthavn en god eller tilfredsstillende transportstandard.

Blant tettstedene uten lokal lufthavn er transportstandarden mindre tilfredsstillende for enkelte kriterier. Alle tettstedene har tilfredsstillende tilgang til hovedstaden, og kun Stryn vurderes å ha mindre tilfredsstillende tilgang til universitetssykehus. Tilgangen til et internasjonalt flytilbud er mindre tilfredsstillende for flere av stedene, noe som skyldes at dette kriteriet er strengere enn de to andre transportstandard-kriteriene.

Med unntak av Ørsta og Volda beholder alle tettstedene og byene minimum en tilfredsstillende transportstandard, selv om deres lokale lufthavn legges ned. For Ørsta og Volda blir både tilgangen til hovedstaden og tilgangen til universitetssykehus mindre tilfredsstillende dersom Ørsta-Volda lufthavn legges ned.

6. Miljøhensyn og tilrettelegging for null- og lavutslippsfly

I dette kapittelet vurderer vi om insentiver, utover allerede eksisterende klima- og miljøbestemmelser, bør tas inn i kontraktene med tanke på å redusere utslipp. Både muligheten for innføring av null- og lavutslippsteknologi og økt bruk av bærekraftig flydrivstoff blir vurdert.

6.1 Miljøhensyn i offentlige anskaffelser

Krav om ivaretagelse av klima- og miljøhensyn ble innført i det generelle anskaffelsesregelverket fra 2017. Etter § 5 i anskaffelsesloven skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til redusert miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant (Anskaffelsesloven, 2017). Om og hvilke krav som er hensiktsmessig å stille, må imidlertid oppdragsgiver vurdere i den enkelte anskaffelse. Da klima- og miljøkrav kan medføre høyere innkjøpspriser og økte transaksjonskostnader, er det ønskelig at oppdragsgiver konsentrerer seg om sektorer og områder der det er store miljøgevinster å hente.

Anskaffelse av FOT-ruter er unntatt det generelle anskaffelsesregelverket, og gjøres etter EU-forordning 1008/2008 og Forskrift av 12. august 2011 nr. 833 om lufttransporttjenester i EØS (Forskrift om lufttransporttjenester i EØS, 2011). Forordningen legger ingen begrensninger på muligheten til å stille klima- og miljøkrav, men per dags dato har ikke denne type krav blitt stilt ved anskaffelsen av FOT-rutene.

Selv om det ikke stilles klima- og miljøkrav, oppfordres operatører som ønsker å trafikere FOT-rutene, til å se på muligheter til å ta i bruk null- og lavutslippsfly. Dersom dette blir aktuelt i løpet av kontraktperioden, skal operatøren gå i dialog med Samferdselsdepartementet, i tråd med konkurransegrunnlaget for anskaffelsen av regionale ruteflygninger i perioden 1. april 2024 til 31. oktober 2027/2028. Dialogen skal avdekke hvordan det kan gjøres, og om det bør gjøres, sett

opp mot andre virkemiddel for å fremme null- og lavutslippsfly (Samferdselsdepartementet, 2023).

I tillegg til oppfordringen om å vurdere bruk av null- og lavutslippsfly etterspurte departementet ved den forrige anskaffelsen mer informasjon om flyrutenes CO₂-utslipp. Det ble stilt krav om rapportering av CO₂-utslipp og drivstoffbruk per rute. Tallene viser at for driftsåret 2024/25 var de samlede utslippene til FOT-rutene i Sør-Norge på 26 105 CO₂-ekvivalenter. Til sammenligning var de samlede klimagassutslippene fra innenriks luftfart i 2023 på 1,2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter (SSB, 2025).⁷

6.2 Eksisterende klima- og miljøbestemmelser for luftfarten

Både nasjonalt og internasjonalt er det innført reguleringer som enten direkte eller indirekte har til hensikt å redusere luftfartens innvirkning på klima og miljø. I det følgende beskriver vi kort de viktigste tiltakene i regi av EU og nasjonale myndigheter

6.2.1 EUs kvotesystem

Store deler av utslippene fra norsk luftfart er kvotepliktig og inngår i EUs kvotehandelssystem (EU-ETS). 90 prosent av innenriks luftfart er dekket av dette kvotehandelssystemet. Luftfartsaktiviteter som ikke omfattes av kvotene, omtales i Klimakvoteforskriftens § 1-4. Det inkluderer blant annet flygninger som utføres innenfor rammen av forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT) på ruter innenfor fjerntliggende regioner eller på ruter hvor tilbudt kapasitet ikke overstiger 50 000 seter per år (Klimakvoteforskriften, § 1-4 i, 2004). De ikke-kvotepliktige FOT-rutene i Sør-Norge er Oslo–Røros, Oslo–Florø, Oslo–Stord og Sogndal/Sandane–Bergen.

Kvotesystemet innebærer at det for hvert år settes et tak på CO₂-ekvivalenter som kan slippes ut. Under dette taket kjøper og leverer industrien klimakvoter, og dermed skapes et marked og en pris på CO₂. Taket reduseres over tid, slik at utslippene reduseres. Innen 2026 skal vederlagsfrie kvoter fases ut – da vil alle klimakvotene for luftfart auksjoneres bort. Færre kvoter øker prisene for CO₂ og gjør det relativt mer lønnsomt å redusere utslipp fremfor å kjøpe klimakvoter. Luftfartsaktører som

⁷ Tall for innenriks luftfart i 2024 er foreløpig ikke offentlig.

har kvotepliktig virksomhet, står dermed overfor et bedriftsøkonomisk insentiv til å redusere sin utslipp.

6.2.2 Avgifter

I tillegg til EU ETS ilegges innenriks luftfart CO₂-avgift på fossilt flydrivstoff. Dette gjelder både kvotepliktige og ikke-kvotepliktige aktører. I 2024 var denne avgiften på 1,72 kroner per liter for innenriks kvotepliktig luftfart, mens den for annen innenriks luftfart lå på 3 kroner. Fra 2025 har disse avgiftene steget til 1,77 kroner per liter for kvotepliktig luftfart, og 3,58 kroner per liter for annen innenriks luftfart og ikke-kommersielle privatflygninger (Finansdepartementet, 2024). Dette tilsvarer henholdsvis 694 og 1 405 kroner per tonn CO₂. Med Klimaplanen 2020–2021 vedtok Stortinget som mål at den samlede karbonprisen (avgift pluss kvotepris) skal økes til rundt 2 000 kroner per tonn CO₂ i 2030, målt i faste 2020-kroner (Meld. St. 13 (2020-2021)).⁸

Flypassasjeravgiften er en særavgift på flyreiser og ble innført 1. juni 2016. Alle avganger fra norske lufthavner ilegges avgiften, som fra 1. januar 2025 er på 60 kroner (ekskl. mva.) per passasjer med sluttdestinasjon i Europa og 342 kroner (ekskl. mva.) utenfor Europa (Prop. 1 LS (2024-2025)). Flypassasjeravgiften er en fiskal avgift, som først og fremst skal skaffe staten inntekter. Avgiften kan likevel ha en utslippsreduserende effekt da billettpriser virker etterspørselsdempende.

6.2.3 Omsetningskrav for biodrivstoff

Norge var i 2020 det første landet i verden som innførte et omsetningskrav for avansert biodrivstoff (SAF). Kravet innebærer at drivstoffleverandørene skal innblande i gjennomsnitt 0,5 prosent avansert biodrivstoff, målt som andel av total mengde drivstoff omsatt per år. At kravet gjelder alt flydrivstoff som selges i løpet av ett år, gir fleksibilitet og muligheter for å oppfylle kravet på den mest kostnadseffektive måten (Transportøkonomisk institutt, 2022).

Grunnet de kjemiske og fysiske egenskapene til SAF kan det blandes med fossilt flydrivstoff uten å foreta vesentlige endringer i motorer eller infrastruktur. Dagens flymotorer er sertifisert for opptil 50 prosent innblanding av SAF. Økt bruk av SAF kan være et viktig virkemiddel for å redusere de samlede klimagassutslipp fra luftfarten (Transportøkonomisk institutt, 2022).

I oktober 2023 vedtok EU omsetningskrav for luftfart med forordningen ReFuelEU Aviation. Den stiller krav om innblanding av 2 prosent SAF fra 2025. Innblandingskravet er volumbasert og økes

trinnvis hvert femte år fram til 2050, hvor kravet vil være på 70 prosent. Etter neste justering, i 2030, vil kravet være på 6 prosent (EU, 2025; Samferdselsdepartementet & Klima- og miljødepartementet, 2020).

I Norge arbeider regjeringen med å innlemme ReFuelEU Aviation i norsk regelverk så raskt som mulig. I mellomtiden økes det nasjonale omsetningskravet til 2 prosent fra 1. januar 2026, slik at Norge har samme nivå som EU-landene (Klima- og miljødepartementet, 2025).

6.3 Tilgjengelig null- og lavutslippsteknologi

«Nullutslipp» og «lavutslipp» er definert som teknologier eller løsninger der førstnevnte ikke har direkte utslipp av klimagasser og eksos ved bruk, og sistnevnte har vesentlig utslippsreduksjon sammenlignet med konvensjonell teknologi. Bærekraftig flydrivstoff (SAF) inngår ikke i definisjonen av null- og lavutslippsteknologi. (Samferdselsdepartementet, 2023)

Flere land, deriblant Norge, har etablert insentiver for utvikling av null- og lavutslippsteknologi til bruk i luftfarten. Eksempler på slike tiltak er regulering, avgiftsfastsettelse, utøvelse av statlig eierskap i Avinor og offentlige innkjøp (Meld. St. 14 (2023-2024)). Per i dag har Avinor en kortsiktig plan (frem mot 2030) om tilrettelegging for null- og lavutslippsluftfartøy (Avinor, 2023). Planen omfatter utvikling av ladeinfrastruktur, pilotering av teknologi og videre kartlegging av hydrogen til bruk i luftfarten.

I forbindelse med denne planen har Avinor og Luftfartstilsynet inngått en samarbeidsavtale om etablering av Norge som en internasjonal testarena for null- og lavutslippsfly (Avinor, u.d.). Avtalen innebærer at Avinor skal tilrettelegge og tilby infrastruktur, luftrom og tilgang til energi, mens Luftfartstilsynet skal sørge for nødvendig regulatorisk tilrettelegging. Som en del av denne satsingen, gjennomførte Bistrow Group 8. august 2025 første ruteflygning med helelektrisk fly i Norge. Flyvningen ble utført med flytypen ALIA, som har kapasitet til inntil fem passasjerer på strekningen mellom Stavanger og Bergen (NRK, 2025; BETA, u.d.).

Andre tiltak rettet mot null- og lavutslippsfly gjennomføres blant annet igjennom statlige tilskuddsordninger, som Enova, Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Siva. Enova og Forskningsrådet har til sammen tildelt 103 millioner

⁸ Tilsvarer cirka 2 400 kroner i 2025-kroner.

kroner til utviklingen av verdens første batteri-elektriske sjøfly, Noemi, som skal utvikles av Elfly Gruppen. En mindre, fjernstyrt prototype av Noemi ble testet utenfor Tønsberg i juni 2025 (Norsk elbilforening, 2025).

6.3.1 Status og forventninger fremover

I forbindelse med forrige utredning av statens kjøp av regionale ruteflygninger foretok Oslo Economics og Norconsult en gjennomgang av status for utviklingen av ulike teknologier for null- og lavutslippsfly. Konklusjonen den gang var at nullutslippsfly ikke ville være tilgjengelige til bruk ved neste avtaleperiode, som da var i 2024 (Oslo Economics, 2022).

Hvilken type energi framtidens fly vil bruke, er fremdeles usikkert. Infrastrukturen må fortsatt bygges ut, og mange selskaper befinner seg ennå i utforskningsfasen. Tidlige indikasjoner tyder på at de første flyene som blir egnet for regionale ruter, ikke vil være helelektriske, men heller kombinere batteriteknologi med en annen energikilde for å oppnå tilstrekkelig rekkevidde. For regionale ruter er ofte ikke rutedistansen den begrensende faktoren, men krav om reserver.

Overordnet er det to energikilder som kan kombineres med batterier: flybensin eller hydrogen. Det svenske selskapet Heart Aerospace utvikler et 30-seters fly, ES-30, som skal fly inntil 200 km på ren elektrisitet, med en reservekapasitet på 600 km ved bruk av flybensin. Heart Aerospace har plan om å sertifisere flyet i 2029. Flyet vil kunne benytte rullebaner på 1100 meter.

Hydrogen kan også kombineres med batterier for å skape effektive fremdriftssystemer. På dette området finnes det flere aktører, blant dem britiske ZeroAvia, som utvikler ZA600. I januar 2023 ble ZA600 brukt på en Dornier 228 under den første flygningen med et hydrogenelektrisk fly (ZeroAvia, 2023). Systemet er planlagt å være i service innen 2027, med evne til å frakte 9–19 passasjerer (Perry, 2025). I første omgang skal ZA600 monteres på en Cessna Grand Caravan.

Selv om noen prosjekter innen null- og lavutslippsfly ser ut til å gjøre fremskritt, har flere utfordringer. Et eksempel er samarbeidet mellom Rolls Royce, Tecnam og Widerøe om å utvikle et 9-seters elektrifisert fly. Prosjektet ble stoppet i 2023 på grunn av kort batterilevetid (NRK, 2023). Widerøe Zero, datterselskapet til Widerøe, har imidlertid signert en intensjonsavtale for inntil 50 elektriske helikopterfly fra Eve Air Mobility (EVE, 2023).

Gitt status og forventninger fremover, er konklusjonen denne gang den samme som ved

den forrige utredningen. Det vil ikke være aktuelt å ta i bruk null- og lavutslippsfly ved oppstart av neste avtaleperiode.

6.4 Mulige krav/tiltak for å ivareta klima- og miljøhensyn i FOT-rutene

Gitt at gjeldende rutetilbud ønskes opprettholdt eller oppskalert, kan utslipp fra luftfarten reduseres på to måter, grovt sett. Enten ved at mer miljøvennlig drivstoff erstatter drivstoffet som i dag anvendes på eksisterende materiell, eller ved at dagens materiell erstattes av materiell som gir lavere utslipp.

Utover de generelle kravene og reguleringene i luftfartssektoren, og på bakgrunn av mulighetsrommet beskrevet i foregående delkapittel, peker det seg ut tre tiltak for å redusere utslippene i FOT-rutene:

- økt innblanding av bærekraftig flydrivstoff (SAF)
- bidra i utviklingen av null- og lavutslippsfly
- teknologinøytralt krav om maksimale utslipp

I det videre diskuteres de mulige tiltakene.

6.4.1 Økt innblanding av bærekraftig flydrivstoff (SAF)

Kravet til innblanding av SAF er i dag på 0,5 prosent, men vil ved oppstart av neste kontraktsperiode være på 2 prosent. Deretter vil det øke til 6 prosent mot slutten av kontraktsperioden. Et alternativ for å redusere utslippene til FOT-rutene er å stille strengere krav til rutenes bruk av SAF enn det som følger av det generelle omsetningskravet.

Særkrav til innblanding av SAF ble vurdert, men ikke anbefalt i forkant av den forrige konkurransen om regionale flyruter. Den gang ble det trukket frem at særkrav til FOT-rutene kan innebære at infrastrukturen på lufthavnene må tilrettelegges for leveranser, lagring og tanking av SAF. Videre ble det påpekt at dersom FOT-rutene pålegges et høyere innblandingskrav, uten at omsetningskravet for leverandørene av drivstoff endres, vil netto utslipp kunne øke. Dette fordi det kan være rasjonelt for leverandørene å om distribuere SAF, slik at FOT-rutene får mer og de kommersielle får mindre. Samtidig vil det å frakte SAF til lufthavner med regionale flyruter kunne medføre høyere utslipp gjennom økt transport.

Mekanismer for økt bruk av SAF

Siden den forrige utredningen har det imidlertid blitt utviklet systemer som gjør det mulig å kjøpe

SAF – og dermed bidra til økt SAF-forbruk – uten at SAF tankes på den aktuelle flyvningen. Dette gjøres gjennom *Book and Claim*-systemet. Det er denne mekanismen Forsvaret anvender når de har forpliktet seg til å kjøpe biodrivstoff som dekker 15 prosent av drivstofforbruket til deres tjenestereiser frem til 2028 (Forsvaret, 2024). Kostbare investeringer i infrastruktur er derfor ikke nødvendig. Det er mulig å innføre mekanismer som sørger for at økt bruk av SAF på de regionale ruteflygningene ikke går på bekostning av SAF brukt på ordinære kommersielle ruter.

Dersom Samferdselsdepartementet ønsker å få ned utslippene til de regionale flyrutene gjennom økt bruk av SAF, kan et alternativ være avtaler som den Forsvaret har inngått. Analogien til Forsvarets anskaffelse vil være at Samferdselsdepartementet selv kjøper SAF tilsvarende en gitt prosent av drivstofforbruket på rutene de anskaffer. Som beskrevet i kapittel 6.1, har departementet nå en detaljert oversikt over hvor mye drivstoff som forbrukes på FOT-rutene.

Alternativt kan Samferdselsdepartementet pålegge selskapene å kjøpe SAF tilsvarende en gitt andel av deres drivstofforbruk. Dette vil imidlertid gjøre det dyrere for staten å oppnå utslippsreduksjonen. Operatørenes kompensasjon bestemmes grovt sett av avviket mellom forventede kostnader og forventede inntekter på rutene. Den økte kostnaden fra økt bruk av SAF, vil – alt annet likt – gi et direkte utslag i økt behov for kompensasjon.

Kostnader ved økt bruk av SAF

SAF er vesentlig dyrere enn fossilt flydrivstoff på grunn av høye produksjonskostnader og det faktum at det enda er et knapphetsgode. I 2024 utgjorde produksjonen av SAF 0,5 prosent av det globale forbruket av flydrivstoff, og etterspørselen vil øke i takt med økte omsetningskrav i EU (EASA, 2025).

SAF kan være biobasert eller syntetisk. Biobaserte flydrivstoff produseres av biomasse, som for eksempel brukt matolje og avfall fra slakt, industri og skogbruk. En sentral utfordring er tilgang på biomasse til en akseptabel kostnad. Biomasse brukes allerede til en rekke andre formål, og tilgangen i det kommersielle markedet er naturlig begrenset. Syntetisk flydrivstoff, også omtalt som elektrofuels, kan fremstilles av hydrogen og CO₂. Denne drivstoffproduksjonen krever imidlertid store mengder elektrisitet. I tillegg må en effektivt kunne fange og gjenbruke CO₂ fra enten luften eller industriprosesser (Avinor, et al., 2021).

Prisene fluktuerer, men prisen på biobasert SAF har i det senere ligget på tre–fem ganger prisen av

fossilt flydrivstoff (Jet A-1). Økningen av kvoteprisen og CO₂-avgiften i årene fremover vil redusere merkostnaden av SAF, alt annet likt. Samtidig er den fremtidige prisen på SAF usikker og avhenger i stor grad av den teknologiske utviklingen og utviklingen i etterspørsel. Slik kontraktene er utformet i dag, bærer operatørene risikoen for fluktuasjoner i drivstoffprisene. Med store svingninger i prisen på SAF vil selskapene trolig kreve et betydelig påslag for å bære risikoen.

Den økte kostnaden for staten ved å legge kravet på operatørene heller enn å bære kostnaden direkte, kunne forsvares om det bidro til å fremskynde en større omstilling av luftfarten. Vi ser imidlertid ikke at dette er tilfellet da det per nå ikke finnes mer drivstoffgjerrige maskiner som kan anvendes på de regionale ruteflygningene i Sør-Norge.

Vi vurderer derfor ikke at det bør stilles særkrav til bruk av SAF gjennom anskaffelsene av FOT-ruter. Om Samferdselsdepartementet ønsker å redusere utslippene til FOT-rutene gjennom bruk av SAF som går utover det generelle omsetningskravet, vurderer vi det som mer effektivt om Samferdselsdepartementet selv finansierer kjøp av SAF gjennom *book and claim*-systemet.

6.4.2 Bidra i utviklingen av lav- og nullutslippsfly

Som beskrevet i kapittel 6.3, pågår det utviklingsprosjekter for nye lav- og nullutslippsfly, som på sikt kan være aktuelle på regionale flyruter i Norge, og flere statlige initiativer er på plass for å fremme utviklingen. Regjeringen ønsker å bruke innkjøpsmakten i staten til å utvikle og ta i bruk ny teknologi for en mer klimavennlig luftfart, men teknologien vil ikke være moden til bruk ved oppstart av den neste kontraktperioden.

Vi vurderer derfor at man gjennom anskaffelsen av FOT-ruter ikke vil kunne bidra til utviklingen av null- og lavutslippsfly, utover de eksisterende initiativene. Departementet bør imidlertid, som ved den forrige anskaffelsen, oppfordre operatørene til å utforske mulighetene for bruk av null- og lavutslippsteknologi. Hvordan dette ble gjort, er omtalt i kapittel 6.1.

6.4.3 Teknologinøytralt krav om maksimale utslipp

Å fastsette krav om bestemte utslippsreduksjoner kan være et effektivt tiltak for å redusere utslipp. Dette gjøres eksempelvis ved offentlige anskaffelser av kjøretøy. For FOT-rutene kunne det blitt stilt krav om maksimale utslipp totalt, per flyvning eller per setekilometer, eller stilt krav om en viss årlig reduksjon i utslipp. Så lenge krav retter seg mot

utslipp – og dermed er teknologinøytralt – vil de enkelte aktørene ha fleksibilitet til å møte kravet på den måten som for dem er mest effektiv. Dette åpner også for konkurranse om å finne effektive løsninger.

Imidlertid er det en del faktorer som begrenser mulighetsrommet til aktørene og dermed hensiktsmessigheten med å stille krav om bestemte maksimalutslipp. Lav- og nullutslippsteknologi i form av egnede elektrifiserte fly vil ikke være tilgjengelige for neste avtaleperiode, som beskrevet i kapittel 6.3, og særkrav til innblanding av SAF vurderes ikke som hensiktsmessig, som beskrevet i kapittel 6.4.1. Oppsummert er det derfor vår vurdering at tiden

ikke er moden for å stille krav om bestemte maksimalutslipp for FOT-rutene.

6.5 Anbefaling om miljøhensyn og tilrettelegging for null- og lavutslippsfly

Basert på denne gjennomgangen er det vår vurdering at det ikke finnes egnede insentiver – utover allerede eksisterende klima- og miljøbestemmelser – som kan tas inn i kontraktene for å redusere utslipp, fase inn ny teknologi og/eller øke bruk av bærekraftig flydrivstoff. Teknologien for null- og lavutslippsfly er for umoden, og kostnaden ved å pålegge operatørene av FOT-rutene særkrav til bruk av SAF er for høy.

7. Tiltak for å fremme konkurranse og forhandlingsevne

I dette kapittelet diskuteres hvordan staten kan innrette konkurransen om FOT-rutene for å begrense statens utgifter sett hen til målene med konkurransen. Mulige tiltak for å legge til rette for mer virksom konkurranse på kort og lang sikt diskuteres. I tillegg vurderes mulige tiltak for å unngå overkompensasjon for drift av FOT-rutene.

7.1 Konkurranse og kompensasjon

I utgangspunktet er det fri etablering av flyruter innenfor EØS. Der det er samfunnsmessig behov for flyruter, men fri etablering ikke gir et tilfredsstillende tilbud, åpner EØS-regelverket for å pålegge aktører forpliktelser for å betjene en rute. Dette kan kompenseres med enerett og/eller økonomisk kompensasjon. Eventuell økonomisk kompensasjon til operatører må skje i tråd med regelverket for tjenester av allmenn økonomisk betydning.⁹

7.1.1 Rettslig rammeverk for kompensasjon

I utgangspunktet vil kompensasjonen avhenge av operatørens kostnader og grad av konkurranse. Et sentralt prinsipp er imidlertid at kompensasjonen ikke skal overstige operatørens kostnader medregnet rimelig fortjeneste:

“Such compensation may not exceed the amount required to cover the net costs incurred in discharging each public service obligation, taking account of revenue relating thereto kept by the air carrier and a reasonable profit.”¹⁰

⁹ Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community (Lufttransportforordningen) og EFTA Surveillance Authority (ESA)'s guidelines on the Application of the state aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest (Retningslinjene).

Videre definerer regelverket rimelig fortjeneste:

“Reasonable profit should be taken to mean the rate of return on capital that would be required by a typical company considering whether or not to provide the service of general economic interest for the whole duration of the period of entrustment, taking into account the level of risk.”¹¹

Når tilbyder bærer risiko knyttet til kontrakten, eksempelvis knyttet til priser eller kostnader, er det forventet profitt ved kontraktsinngåelse som er avgjørende for hvorvidt overkompensasjon eksisterer. Det er derfor ikke overkompensasjon i økonomisk forstand dersom tilbyderens profitt blir høy fordi markedet utvikler seg mer positivt enn det som med rimelighet kunne forventes ved kontraktsinngåelse. Alternativt kunne markedet utviklet seg på en måte som ville gitt negativ lønnsomhet. Dersom det ved kontraktsinngåelse er utsikter til høyere profitt enn annen aktivitet med tilsvarende risiko forventes å generere, kan det imidlertid betraktes som overkompensasjon.

I tråd med lufttransportforordningen og retningslinjene anvendes åpne konkurranser for å velge tilbyder av FOT-ruter. Hvis konkurransen fungerer effektivt, vil aktørens tilbud reflektere markedsaktørens kostnader ved å påta seg forpliktelsene, herunder risiko og krav til profitt. Hvis konkurransen fungerer, vil det derfor ikke være overkompensasjon dersom tilbyderen med lavest pris, eller det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, velges. Myndighetene vil altså betale markedspris for «forpliktelsen» til aktøren som mest effektivt kan påta seg forpliktelsen.

En åpen konkurranse kan altså i seg selv hindre overkompensasjon. Dette fordrer imidlertid at det er reell konkurranse – altså at den enkelte tilbyder disiplineres av at en høyere pris gir risiko for at

¹⁰ Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community avsnitt 17(8).

¹¹ Se Retningslinjene avsnitt 61

kontrakten tildeles en annen. Hvis en tilbyder kan være rimelig sikker på at ikke noen andre vil delta i en konkurranse, vil den ha samme insentiver som om myndighetene forhandlet med den direkte – uten noen forutgående konkurranse. Strategisk usikkerhet for tilbyderne er dermed nødvendig for at det å gjennomføre en konkurranse om å påta seg forpliktelser skal hindre risiko for overkompensasjon.

7.2 Konkurranse om FOT-rutene

Den første konkurransen om FOT-rutene ble holdt i 1997. Frem til da drev Widerøe tilnærmet all trafikk på kortbanenettet og fikk dekket underskuddet gjennom en rammetilskuddsavtale og et fremforhandlet tilskuddsnivå (NOU 2019:22). Siden 1997 har antallet konkurrerende selskap variert mellom ett og åtte. Dette inkluderer også leverandører av helikoptertjenester på ruten Værøy–Bodø.

Det var særlig etter utvidelsen av anbuds-konkurransen til EU/EØS-området at interessen i en periode var stor. I 2011 var det åtte selskaper som søkte om å få operere én eller flere av de regionale flyrutene den kommende femårsperioden (Henriksen, 2011). Over tid er det imidlertid kun DAT som har klart å etablere seg som en reell konkurrent til Widerøe.

Konkurransen har i stor grad vært begrenset til ruter hvor lufthavnene har en rullebane på 1 200 meter eller mer. I den forrige konkurransen om drift av regionale flyruter i Sør-Norge var Widerøe eneste tilbyder på de syv lufthavnene med korte rullebaner. En viktig årsak er at Widerøe har et betydelig antall Dash 8-100/200-fly. Denne flymodellen er et av få fly med trykkabin og over 30 seter som kan ta av på 800 meter rullebane.

Dash 8-100/200 flyene er ikke lenger i produksjon, men flyprodusenten ATR arbeidet inntil nylig med en ny variant av sin turboprop ATR42-600. Denne nye varianten var et såkalt STOL (Short Take-Off and Landing) fly, og skulle kunne ta av og lande på rullebaner ned til 800 meter (ATR, 2022). ATR stanset imidlertid arbeidet i 2024 for å fokusere på eksisterende flåte (ATR, 2024).

7.2.1 Aktuelle tilbydere ved neste konkurranse

Ved neste konkurranse er dagens operatører på FOT-rutene naturlige tilbydere. De innehar nødvendig materiell for å operere rutene og oppfyller kravene til konkurransen, så fremt det ikke gjøres større endringer i dagens krav.

DAT er et dansk-litauisk flyselskap som drifter en rekke regionale flyruter i Danmark, Norge, Italia og Tyskland. I Norge opererer selskapet i dag FOT-rutene Stord–Oslo, Florø–Oslo og Røros–Oslo i Sør-Norge, og selskapet flyr mellom Ørland og Oslo etter avtale med Forsvaret. DAT flyr i tillegg enkelte kommersielle ruter. DATs flåte består av ulike turbopropfly fra ATR og jetfly fra Airbus. Det er ATR-flyene som brukes til å betjene FOT-rutene i Norge (DAT, u.d.).

Widerøe er Skandinavias største regionale flyselskap og flyr til 49 destinasjoner i Norge og Europa. Widerøe er heleid av Norwegian og er i dag eneste operatør på FOT-rutene i Nord-Norge. I Sør-Norge opererer selskapet i dag FOT-rutene Ørsta–Volda–Oslo, Førde–Oslo, Sogndal–Oslo, Sandane–Oslo, Ørsta–Volden–Bergen, Sogndal–Bergen og Sandane–Bergen. Flåten til Widerøe består av 45 turboprop De Havilland Dash 8 fly og 3 Embraer jetfly (Widerøe, u.d.). Av modellen som benyttes på kortbanenettet, Dash 8 100/200 med 39 seter, har selskapet i dag 26 fly.

Også andre regionale flyselskap kan ha kunnskap, materiell og interesse av å tilby regionale flyruter i Norge. I 2024 var 165 ruter i Europa pålagt «public service obligations», altså FOT (Europakommisjonen, 2024). Blant operatørene finnes store flyselskaper som Finnair og Air France, men også mindre flyselskaper som enten utelukkende eller hovedsakelig opererer regionale flyruter. Blant disse er populAir (tidligere Amapola Flyg) og Jonair, som opererer de tolv FOT-rutene i Sverige.

Det er imidlertid ingen av selskapene som trafikkerer FOT-ruter som også har Dash 8-100/200-maskiner. Dette behøver ikke å være et problem da det finnes tilgjengelige Dash 8-100/200 på verdensmarkedet. Samtidig, som vi kommer tilbake til i neste delkapittel, er tiden fra tildeling av kontrakt til oppstart av flyvninger kort. Dette gjør det krevende for mulige operatører å både skaffe seg flyene og nødvendige godkjenninger.

I Europa i dag er det kun selskapene Air Greenland (8 stk.), Icelandair (3 stk.), SATA Azores Airlines (2 stk.) og Olympic Air (1 stk.) som har Dash 8-100/200 i sin flåte (AvioRadar, 2024).

7.3 Inngangsbarrierer og utfordringer knyttet til å få økt konkurranse

Det har over tid vært et mål å få til en mer virksom konkurranse på FOT-rutene. Men selv om det finnes fly tilgjengelig på verdensmarkedet og operatører med erfaring fra drift av regionale flyruter, har Samferdselsdepartementet i begrenset grad lyktes i

å etablere virksom konkurranse blant flere tilbydere på lufthavnene med de korteste rullebanene. Det er særlig fem faktorer som gjør det krevende for nye tilbydere å etablere seg, og for eksisterende tilbydere å ekspandere til flere ruter:

- materiell og etablering
- tidsperspektiv
- teknologiskifte
- stordriftsfordeler
- informasjonsskjevhet

7.3.1 Materiell og etablering

De regionale flyrutene i Sør-Norge går fra seks lokale lufthavner på Vestlandet og Røros til enten Oslo eller Bergen. Det var ved forrige anskaffelse konkurranse om rutene med lufthavner med lengre rullebaner (Stord, Florø og Røros). På de øvrige lufthavnene har Widerøe gjennom flere konkurranser være eneste tilbyder.

Fly som skal betjene disse lufthavnene, må kunne lande og ta av på korte rullebaner. Norsk klima og topografi gjør også at det stilles krav til trykkabin på rutene. Dette er fordi flyene må fly høyt nok for å unngå ising. Videre stilles det også en rekke tekniske og operative tilleggskrav for kortbaneoperasjoner (Forskrift om tilleggskrav for ervervsmessige luftfartsoperasjoner på kortbanelufthavner, 2018). Dette gjør at det i praksis kun er Dash 8-100/200 som kan anvendes på disse rutene.

Som beskrevet i forrige kapittel, er det mulig å kjøpe og/eller lease Dash 8-100/200 fly på verdensmarkedet. Dersom flyene tidligere ikke har blitt brukt i Norge, må det imidlertid som oftest gjøres tilpasninger på flyene for å møte kravene til norske luftfartsmyndigheter.

Dersom nye aktører ønsker å tre inn i FOT-markedet, vil de høyst sannsynlig måtte foreta betydelige investeringer i flymateriell, tilpasninger for å møte krav, trening av personell og mannskap, samt etablere baser og nødvendig infrastruktur. Deler av dette vil være irreversible kostnader og utgjør dermed en sentral etableringsbarriere.

7.3.2 Tidsperspektiv

Tiden fra kontraktstildeling til oppstart av drift av de regionale flyrutene er relativt kort. Når tiden er kort, er det utfordrende for nye aktører å foreta nødvendige forberedelser, som å etablere base i Norge, ansette og trene personell med mer, jf. forrige delkapittel.

Kontraktslengden i seg selv vil også kunne dempe konkurransen. For aktører som må gjøre store investeringer i spesifikt materiell for å kunne drifte

en FOT-rute vil en avtaleperiode på fire år begrense muligheten til å tjene inn de irreversible kostnadene og oppnå en risikojustert avkastning.

7.3.3 Teknologiskifte

Det pågår et teknologiskifte innenfor luftfarten. Materiell som anskaffes i dag, vil kunne bli utdatert om myndighetene endrer krav og/eller reguleringer for å legge til rette for teknologiskifte. Usikkerheten kan i seg selv dempe incentivet til å investere i materiell med lang teknisk levetid, og dermed øke terskelen for aktører som ønsker å konkurrere om FOT-rutene, men som ikke allerede har tilgjengelig materiell.

7.3.4 Stordriftsfordeler

En del av kostnadene ved å operere FOT-ruter i Norge vil oppstå uavhengig av antall FOT-ruter operatøren opererer og vil ikke øke i samme takt som antall ruter. Resultatet er avtakende gjennomsnittskostnader i antall ruter og dermed stordriftsfordeler knyttet til å operere FOT-ruter.

Kostnadseffektivitet er viktig for å kunne tilby konkurransedyktige priser i FOT-tilbudene og oppnå tilfredsstillende lønnsomhet. I luftfarten vil dette blant annet kreve god logistikk innenfor de rammene og reguleringene sektoren er underlagt, som krav til setekapasitet og frekvens i FOT-rutene.

Et viktig moment er muligheten til å utnytte materiellet effektivt i perioder det ikke er engasjert til FOT-ruter. Å ha kommersielle ruter med utgangspunkt i lufthavner der operatøren har FOT-ruter, øker mulighetene for effektiv utnyttelse av materiellet. Flere FOT-ruter i samme område vil også legge til rette for effektiv utnyttelse av materiell og kan gi større muligheter for å høste stordriftsfordeler knyttet til eksempelvis service- og vedlikeholdsfunksjoner. Det siste gjelder også hvis tilbyderen har kommersielle ruter fra samme knutepunkt.

Eksempelvis flyr Widerøe i dag flere kommersielle ruter i Sør-Norge i tillegg til FOT-rutene. Dette gjør at selskapet har større muligheter for å optimalisere hvordan de drifter FOT-rutene. Dette vil kunne gjøre at den totale driften er mer kostnadseffektiv enn om en aktør kun flyr én enkelt FOT-rute.

7.3.5 Informasjonsskjevhet

Aktører som er godt etablert i et marked, vil ha bedre informasjon om kostnads- og etterspørselsforhold sammenlignet med helt nye aktører. Dette vil kunne gi de etablerte aktørene store fordeler inn i en konkurranse.

En ny aktør vil mangle informasjon om inntekter og kostnader knyttet til ulike ruter og

rutekombinasjoner. I tillegg vil en ny aktør måtte regne med å få lavere inntekter og høyere kostnader i en innledende periode, inntil aktøren får erfaring med hvordan driften og salget kan optimaliseres. Dette kan komme til uttrykk ved at tilbyderer må beregne en høyere risikopremie enn tilbydere som kjenner markedet og driftsforholdene.

7.4 Mulige tiltak for å legge til rette for virksom konkurranse

På lufthavnene med de korteste rullebanene i Sør-Norge er utfordringsbildet og markedssituasjonen i stor grad den samme i dag som da den første konkurransen om FOT-rutene ble avholdt i 1997. På kort sikt, det vil si frem mot konkurransen om drift av regionale ruteflygninger i Sør-Norge fra 1. november 2027, er det begrenset hva myndighetene kan gjøre for å redusere inngangsbarrierene og oppnå mer virksom konkurranse om de regionale flyrutene i Sør-Norge.

På lengre sikt er det flere tiltak som bør vurderes. De viktigste er kontraktsperioder tilpasset behov og markedsforhold, samt endringer i lufthavnstrukturen. I tillegg bør en to-delt konkurransemodell vurderes når nye null- og lavutslippsfly en gang kan tas i bruk. I det videre diskuterer vi kort tiltakene. En mer utførlig beskrivelse gis i rapporten *Kostnader og mulige tiltak for et mer effektivt regionalt flytilbud* (Oslo Economics, 2025).

7.4.1 Tilpassede kontrakts- og tildelingsperioder

En kort anbudsperiode og en kort periode mellom anbudskonkurranse og oppstart favoriserer eksisterende operatører. Dette fordi den eksisterende operatøren vil ha et oppsett som kan rulleres direkte over i en ny kontraktsperiode, mens nye vil måtte bruke tid på å sette seg inn i markedet og sikre tilstrekkelig kapasitet.

Lengst mulig kontraktsperioder behøver likevel ikke å være i operatører eller statens interesse. For staten vil en lang kontraktsperiode innebære redusert fleksibilitet til å tilpasse tilbudet i takt med endrede behov og politiske prioriteringer. For operatører kan det være høy risiko ved å inngå en lang kontrakt fordi det vil være usikkerhet om fremtidige kostnader og inntekter. Resultatet kan dermed bli at staten må kompensere for økt risiko.

For å optimalisere FOT-tilbudet må dermed kontraktsperiodene tilpasses relevante markedsforhold og behov. Dersom det vurderes som viktig å legge til rette for etablering, kan dette tale for lengre kontrakter – siden dette gir nye operatører

mulighet til å tjene inn mer av de irreversible kostnadene gjennom kontraktsperioden. Motsatt vil lange kontrakter være lite hensiktsmessige dersom det er stor usikkerhet om fremtidig markedsutvikling og -behov. Dermed følger det at hensiktsmessig kontraktsperiode kan variere over tid og at det bør gjøres konkrete vurderinger av hvor lange kontrakter som skal anvendes.

Det pågår nå en rekke initiativer for å utvikle null- og lavutslippsfly. Selv om det fortsatt er mange år før flyene vil være tilgjengelig for bruk i kommersiell luftfart, innebærer muligheten for nye miljøkrav i fremtiden at usikkerheten knyttet til fremtidig utviklingen større enn tidligere. Nye aktører må ta høyde for at materiell som eventuelt anskaffes i dag, ikke vil oppfylle krav til å betjene FOT-ruter på sikt. Altså reduseres de forventede mulighetene til å tjene inn irreversible kostnader med materiellet. I en slik situasjon er det usikkert om lengre tildelings- og kontraktsperioder er det mest egnede virkemiddelet for å sikre god konkurranse og kostnadseffektive løsninger.

7.4.2 Forlenge kortbanerullebaner

Ettersom det i dag hovedsakelig er korte rullebaner som begrenser mulige flytyper til å drifte store deler av FOT-rutene, er en tenkelig løsning å forlenge rullebanene. Lengre rullebaner vil gjøre at flere flytyper kan brukes. Dette er imidlertid et kostbart tiltak, og det er svært mange korte rullebaner med begrenset etterspørsel i omlandet. For at slike investeringer skal være lønnsomme må tiltaket forbedre konkurransen kraftig eller gjøre at en nabolufthavn kan legges ned.

Ved flere av lufthavnene er det heller ikke fysisk mulig å forlenge rullebanene grunnet for eksempel terreng- og innflyvningsforhold. En eventuell rullebaneforlengelse bør sees i sammenheng med en vurdering av antall regionale lufthavner i Norge, herunder om enkelte større områder kan betjenes av én større lufthavn, fremfor flere små, og i lys av utvikling av andre samferdselsmuligheter, spesielt veiinvesteringer.

7.4.3 Innføre to-delt konkurransemodell

For å redusere etableringskostnadene for nye aktører kan et større tiltak på sikt være at staten kjøper og eier materiell og infrastrukturen, og konkurranseutsetter driften. Dette vil kunne øke konkurransen, men er ikke uten ulemper og utfordringer. Eksempelvis kan staten være en mindre effektiv anskaffer og -eier av flymateriell enn kommersielle operatører.

Tiltaket kan imidlertid være relevant i en situasjon med eneleverandør og manglende konkurranse. Det kan også være relevant i en situasjon der det

uansett må fases inn nye fly. Dette gjelder særlig dersom det er teknologisk usikkerhet knyttet til innfasing av null- og lavutslippsfly og kommersielle operatører krever et høyt risikopåslag.

7.5 Mulige tiltak for å unngå overkompensasjon

Problemet med manglende virksam konkurranse på enkelte FOT-ruter er muligheten for utøvelse av markedsrett. I motsetning til situasjoner med flere aktuelle tilbydere, kan det da ikke legges til grunn at det å avholde konkurranser om å levere FOT-ruter hindrer overkompensasjon. Overkompensasjon vil ikke bare være i strid med EØS-lovgivningen, jf. kapittel 7.1, men vil også medføre høyere kostnader for fellesskapet.

Når det er usikkert om konkurranse hindrer risiko for overkompensasjon, fremgår det av retningslinjene at en tilbakebetalingsmekanisme (clawback) kan være hensiktsmessig for å redusere risikoen for overkompensasjon.¹² Det er også verdt å merke seg at dersom det ikke anvendes konkurranse, følger det av retningslinjene at kompensasjonen skal være basert på markedsrett godtgjørelse.¹³ Hvis det ikke eksisterer en markedsrett godtgjørelse, kreves det at kompensasjonen er basert på underliggende kostnader for en effektiv aktør:

“[C]ompensation must be determined on the basis of an analysis of the costs that a typical undertaking, well run and adequately provided with material means so as to be able to meet the necessary public service requirements, would have incurred in discharging those obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging those obligations”¹⁴

Også hvis en aktør akkurat dekker sine kostnader – altså ikke oppnår et høyt overskudd – vil det kunne være overkompensasjon dersom aktøren er lite

¹² Se Retningslinjene avsnitt 67, her beskrives situasjoner der andre forhold enn laveste pris vektlegges, og som øker risikoen for overkompensasjon. Det må imidlertid antas at mekanismen kan være relevant for andre mulige situasjoner der det å gjennomføre konkurranse ikke eliminerer risiko for overkompensasjon.

effektiv. Selv om retningslinjene i avsnitt 70 gir noe veiledning om hva som kjennetegner en effektiv aktør, kompliserer fraværet av konkurranse vurderingen av riktig kompensasjonsnivå

Utfordringer med manglende konkurranse gjelder ikke bare for regionale ruteflygninger i Norge, men finnes for andre typer FOT-kontrakter – eksempelvis Kystruten og flyruter i andre land. På Kystruten og for FOT-ruter i Sverige er det etablert clawback-mekanismer for å begrense mulighetene for overkompensasjon, slik som veilederen åpner for. En slik mekanisme har aldri vært anvendt på norske flyruter. Et relevant spørsmål er da om det enten er nødvendig eller hensiktsmessig å ta inn dette i kontraktene for flyruter?

7.5.1 Nærmere om clawback-mekanisme basert på lønnsomhet i kontrakter

Clawback er en kontraktsmekanisme som i gitte tilfeller, definert i kontrakten, gir en part rett til å kreve tilbake betalinger, eventuelt holde tilbake fremtidige betalinger. Vilklårene kan omhandle spesifikk adferd, markedsutvikling eller andre objektive forhold.

I statsstøttereguleringen benyttes clawback som et instrument for å hindre overkompensasjon. For flere gruppeunntak er det eksempelvis krav om clawback-mekanisme.¹⁵ For gruppeunntaket i artikkel 56, om såkalt «lokal infrastruktur» – som for eksempel museer – skriver Kommisjonen Europakommisjonen, 2023):

“The expected net operating profit, which is the difference between operating revenue and operating costs, has to be estimated in advance. If it cannot be reasonably calculated in advance, then Member States must put in place a “claw-back” mechanism to prevent future overcompensation.”

Clawback er altså et krav dersom det er stor usikkerhet om fremtidig lønnsomhet av kontrakten, men ikke ellers. Uten usikkerhet kan støtten ved

¹³ Se Retningslinjene avsnitt 69

¹⁴ Se Retningslinjene avsnitt 70

¹⁵ Regulation 651/2014 - General Block Exemption Regulation (GBER)

kontraktsinngåelse kalibreres slik at overkompensasjon unngås.

Tilsvarende krav finnes også eksempelvis i Kommisjonens nyeste retningslinjer for bredbåndsstøtte, avsnitt 153–159. Her fremgår det eksempelvis at for prosjekter som mottar mer enn ti millioner euro i støtte, må clawback benyttes til å ta tilbake profitt som overstiger «*reasonable profit*», der «*[r]easonable profit should be taken to mean the rate of return on capital that would be required by a typical company, taking into account the level of risk specific to the broadband sector and the type of services provided. The required rate of return on capital is typically determined by the weighted average cost of capital ("WACC")*».

For FOT-ruter er det ikke nødvendigvis et krav om clawback. Etter vår vurdering er det også flere forhold som gjør det krevende å anvende clawback-mekanismer på FOT-rutene:

- Det er krevende å **identifisere reell profitt**. Reell profitt er det risikjusterte overskuddet etter faktiske kapitalkostnader. Dette kan avvike betydelig fra regnskapsmessig profitt, som bedriftene normalt rapporterer. Eksempelvis vil den regnskapsmessige verdien av avskrivninger og immaterielle eiendeler normalt avviker fra de reelle økonomiske verdiene – se for eksempel Fisher & McGowan (1983).
- Det er krevende å **definere rimelig avkastning** («*reasonable profit*»). I sitatet over vises det til den vektete gjennomsnitts-kostnaden av kapital (WACC). Verdien av egenkapitalen i denne modellen er imidlertid basert på børsverdien av selskaper. Børsverdien er markedets verdsettelse av de fysiske aktivaene i selskapet når de anvendes i det aktuelle selskapet – sammen med relevante ikke-materielle verdier som for eksempel spesifikk kompetanse. Børsverdien kan avvike betydelig fra den underliggende markedsverdien av de fysiske aktivaene isolert. Å fastsette et riktig avkastningskrav på kapitalen som anvendes for å betjene en FOT-kontrakt, kan dermed være svært utfordrende.
- På grunn av asymmetrisk informasjon er det krevende å **identifisere at overskudd ikke flyttes** bort fra prosjektet som er måleenhet for clawback-mekanismen.
- En clawback-mekanisme kan føre til uhensiktsmessige **vridninger** av kommersielle insentiver.

Innslagspunkt for clawback-mekanisme

Dersom det skal anvendes en clawback-mekanisme, fremstår det rimelig at oppdragsgiver –

før konkurranse om kontrakter skal gjennomføres – må definere en terskel for når mekanismen skal slå inn. Ellers vil nivået på innslagspunkt bli gjenstand for forhandlinger og kunne variere mellom tilbydere. Da vil mekanismen virke mer som et instrument som fordeler risiko mellom partene, enn et virkemiddel som reelt sett begrenser risiko for overkompensasjon. Hvis det for eksempel er lite konkurranse, kan innslagspunktet bli høyt.

En clawback-mekanisme med et satt innslagspunkt kan imidlertid være en barriere for deltagelse. Dette fordi den regnskapsmessige profitten kan påvirkes av måten en aktør er organisert. For en gitt terskel kan det da tenkes at noen aktører ikke oppnår reell profitt – og dermed ikke vil gi tilbud – mens andre vil kunne oppnå profitt som i realiteten er høyere enn det som vurderes som «rimelig» profitt for samme regnskapsmessige terskel. Det er dermed en teoretisk risiko for at en clawback-mekanisme kan redusere antallet tilbydere, samtidig som det i realiteten ikke hindrer overkompensasjon hos aktørene som tildeles kontrakt.

Siden risikoen i kontraktene påvirker hva som kan betegnes som en rimelig profitt i forventning, er det heller ikke lett å fastsette hva som er et riktig avkastningskrav. FOT-kontrakter har en annen risikoprofil enn ordinær kommersiell luftfart og det er ikke åpenbart hvorvidt risikoen er høyere eller lavere enn kommersiell luftfart. Å se til eksempelvis historisk avkastning for børsnoterte flyselskap vil dermed gi lite veiledning når terskelen skal settes. Det er derfor ikke gitt at man treffer en terskel som faktisk hindrer overkompensasjon.

Asymmetrisk informasjon

I tillegg til de prinsipielle problemene ved å måle reell lønnsomhet og sette en riktig terskel på lønnsomhet, kommer problemer forårsaket av asymmetrisk informasjon. Asymmetrisk informasjon reduserer effektiviteten i en mulig clawback-mekanisme knyttet til lønnsomhet – både basert på avkastning og overskudd. Selv om regnskap attesteres av revisorer, vil det være krevende å sikre at en operatør ikke flytter profitt fra kontrakten til andre deler av sin virksomhet. Eksempelvis vil det være utfordrende å identifisere at alle internpriser er satt på et markedsmessig nivå og at alle interne transaksjoner er nødvendige. Dermed vil det kunne foreligge flere muligheter for å strategisk redusere den regnskapsmessige lønnsomheten av kontrakten.

Hvis det er svak konkurranse, og aktørenes profitt er avhengig av eksempelvis egne kostnader eller anvendt kapital, vil det kunne eksistere insentiver til å operere med kunstig høye kostnader eller mer

kapital enn nødvendig. Dette fordi mer kapital vil gi økt profitt målt i kroner for en gitt tillatt avkastning på kapitalen. Eventuelt vil høyere kostnader gi høyere lønnsomhet målt i kroner. Dermed vil kostnadene for staten kunne øke av to grunner. Først fordi det må kompenseres for kunstig mye kapital i prosjektet – eventuelt kunstig høye kostnader – og så en margin på dette.

Som følge av asymmetrisk informasjon, trenger ikke operatørens reelle kostnader heller å øke. Eksempelvis kan verdien av anleggsmidler som det er utfordrende for tredjeparter å verifisere reell verdi av, settes kunstig høyt eller det kan settes kunstig høye internpriser på tjenester det er vanskelig å verifisere markedspriser for. Dette kan særlig være et problem for FOT-kontrakter, fordi det for oppdragsgiver vil være vanskelig å vurdere hvor mye kapital som er nødvendig for å betjene kontraktene, eller hvilke priser som er rimelige på tjenester som kjøpes internt.

Vår vurdering om clawback-mekanismer ved anskaffelse av FOT-ruter

Vår samlede vurdering er at det er flere utfordringer med å anvende clawback-mekanismer i anskaffelser. Disse kan også være særlig relevante ved anskaffelser av FOT-ruter.

- For det første øker det **transaksjonskostnadene**, særlig for myndighetene. Dette fordi myndighetene må bruke mye ressurser på å lage et system for å identifisere underliggende lønnsomhet og finne riktig terskel for innslag av clawback – som kan variere over tid. Myndighetene vil også måtte bruke mer ressurser enn i dag på å følge opp kontrakter, inkludert rapportering og verifisering av rapporteringen. Transaksjonskostnadene vil også øke for tilbydere. Siden transaksjonskostnader vil være kostnader relatert til kontraktene, må det forventes at innkjøper må dekke hele eller deler av disse kostnadene.
- For det andre vil det kunne øke **konfliktnivået mellom innkjøper og tilbydere**. Dette fordi det typisk vil være ulike syn på den reelle lønnsomheten, herunder hvilke kostnader og inntekter som er relevante for kontrakten. Dette vil kunne resultere i dårligere samarbeidsklima enn nødvendig, som i sin tur kan gjøre det vanskeligere å få til hensiktsmessige justeringer av kontrakter, så vel som kostnadskrevende juridiske prosesser.
- For det tredje, og selv om innkjøper bruker betydelige ressurser på oppfølging, vil det grunnet **asymmetrisk informasjon** være vanskelig å avdekke om den reelle

lønnsomheten er så høy at tilbyderen skulle tilbakebetalt kompensasjon. Man kan dermed risikere at det brukes mye ressurser på et system med clawback-mekanisme, men uten at hverken kostnadene ved innkjøp eller profitten for tilbyderne reduseres.

En clawback-ordning vil også kunne virke som en hvilepute som svekker innkjøperes forhandlingsmakt. Dette fordi i fravær av en clawback-ordning må oppdragsgiver sørge for at kontrakter som inngås ikke i forventning leder til overkompensasjon. Dette kan skjerpe innkjøper og disiplinere tilbyder i forhandlingene.

Med en clawback-mekanisme kan oppdragsgiver føle seg mindre forpliktet til å forhandle hardt for å unngå forventet overkompensasjon. Dette siden oppdragsgiver kan vise til at clawback-mekanismen uansett (formelt) hindrer overkompensasjon. Når dette kombineres med at en clawback-mekanisme i praksis kan være lite effektiv grunnet asymmetrisk informasjon, kan resultatet av å innføre en clawback-mekanisme bli høyere kostnader for staten og større muligheter for reell overkompensasjon – selv om den regnskapsmessige kompensasjonen kan se lavere ut.

7.5.2 Alternativer til clawback basert på lønnsomhet i kontrakter

Som drøftet, er en særlig utfordring med clawback, som på en annen måte er knyttet til lønnsomhet, utfordringer forårsaket av asymmetrisk informasjon mellom tilbyder og oppdragsgiver. Samtidig vil det ved kontraktsinngåelse være reell usikkerhet om utviklingen i flere forhold som vil påvirke den endelige lønnsomheten av en kontrakt.

Etterspørselen etter flyreiser og kostnader til drivstoff er to eksempler på variabler det ved kontraktsinngåelse vil være usikkerhet om. Høyere etterspørsel enn forventet vil isolert sett gi operatøren høyere lønnsomhet, mens høyere drivstoffpriser enn forventet vil gi lavere lønnsomhet.

Selv om det er genuin usikkerhet om disse variablene, kan tilbydere ha bedre forutsetninger for å vurdere sannsynligheten for ulike utfall enn oppdragsgiver. Dette kan resultere i at oppdragsgiver legger til grunn feilaktige forventninger og dermed aksepterer et kompensasjonsnivå som, gitt riktige forventninger, representerer overkompensasjon.

Mekanismer for risikofordeling

Mekanismer som bidrar til å fordele risikoen knyttet til utvikling i slike usikre, men objektivt målbare størrelser, vil på samme måte som en clawback-mekanisme kunne redusere mulighetene for overkompensasjon. Samtidig vil det kunne redusere utfordringen forårsaket av asymmetrisk kunnskap mellom innkjøper og tilbyder på kontraktstidspunktet. Dette kommer i tillegg til at slik risikodeling reduserer risikoen for tilbyder og dermed kan resultere i lavere risikopåslag på tilbydernes hånd.

Anta at operatøren i utgangspunktet beholder alle billettinntekter. Da vil operatørens profitt, alt annet likt, bli høyere enn forventet dersom etterspørselen blir høyere enn forventet. Anta nå at det i kontrakten spesifiseres at 40 prosent av billettinntektene over en gitt terskel – eksempelvis forventet billettsalg – skal tilfalle oppdragsgiver. Da vil høyere etterspørsel enn forventet i mindre grad lede til økt profitt. Tilsvarende vil gjelde dersom det i kontrakten spesifiseres at kompensasjonen reduseres hvis eksempelvis prisene på drivstoff blir lavere enn det oppdragsgiver forventer på tidspunktet kontrakten inngås.

Når kompensasjonen kobles til slike objektive størrelser, kan ikke tilbyderen på samme måte som ved clawback basert på lønnsomhet, påvirke hvorvidt tilbakebetaling inntreffer. Det kan også gi operatørene sterkere incentiver til å operere med realistiske anslag på inntekter og kostnader i forhandlingene med oppdragsgiver. I fravær av en slik mekanisme, kan eksempelvis en tilbyder ha incentiv til å underdrive forventede billettinntekter for å kunne kreve en høyere fast kompensasjon. Incentivet til å underdrive inntektene vil imidlertid svekkes dersom det avtales at oppdragsgiver kan avkorte den faste kompensasjonen hvis inntektene viser seg å bli høyere enn det tilbyderen la til grunn i sitt tilbud. Det samme vil gjelde for drivstoffpriser; incentivet til å overdrive forventede drivstoffpriser reduseres dersom den faste kompensasjonen avkortes ved lavere drivstoffpriser enn det tilbyderen la til grunn i sitt tilbud.

Selv om vi her har brukt billettinntekter og drivstoffpriser som eksempel, kan man tenke seg risikodeling også knyttet til andre variabler. Utviklingen i variablene må imidlertid være observerbare og i liten grad under tilbyderens kontroll. Selv om slike mekanismer kan være mer effektive for å hindre overkompensasjon enn

clawback basert på lønnsomhet i kontrakter, er det ikke utelukkende fordeler for oppdragsgiver.

For det første vil kompensasjonen – altså oppdragsgivers betaling for tjenestene – avhenge av markedsutviklingen. Oppdragsgiver blir altså eksponert for den risikoen som avlastes tilbyder. Videre vil kompensasjonen bli mindre forutsigbar, noe som kan skape problemer ved budsjettering. Endelig vil også endringer i hvilken risiko operatøren bærer, kunne påvirke dens incentiver. Eksempelvis vil incentivene til å investere i tiltak som øker etterspørselen – eksempelvis markedsføring – reduseres når operatøren må dele inntekter med oppdragsgiver.

Fordelene ved slike mekanismer bør dermed veies opp mot ulempene. I situasjoner der det er stor usikkerhet, eksempelvis om etterspørselseffekten av en prisendring, vil fordelene gjerne kunne overstige ulempene. Dette gjelder særlig dersom det både er usikkerhet om en variabel og tilbyderne kan forventes å ha bedre forutsetninger enn oppdragsgiver til å anslå fremtidig utvikling i denne. Dette fordi oppdragsgiver da i stor grad vil måtte basere seg på anslag fra tilbyderne, og risikodeling kan gi tilbydere incentiver til å legge sitt beste estimat til grunn i tilbudet – altså ikke strategisk over – eller undervurdere fremtidig utvikling i variabelen.

7.6 Andre mulige tiltak for å begrense statens utgifter

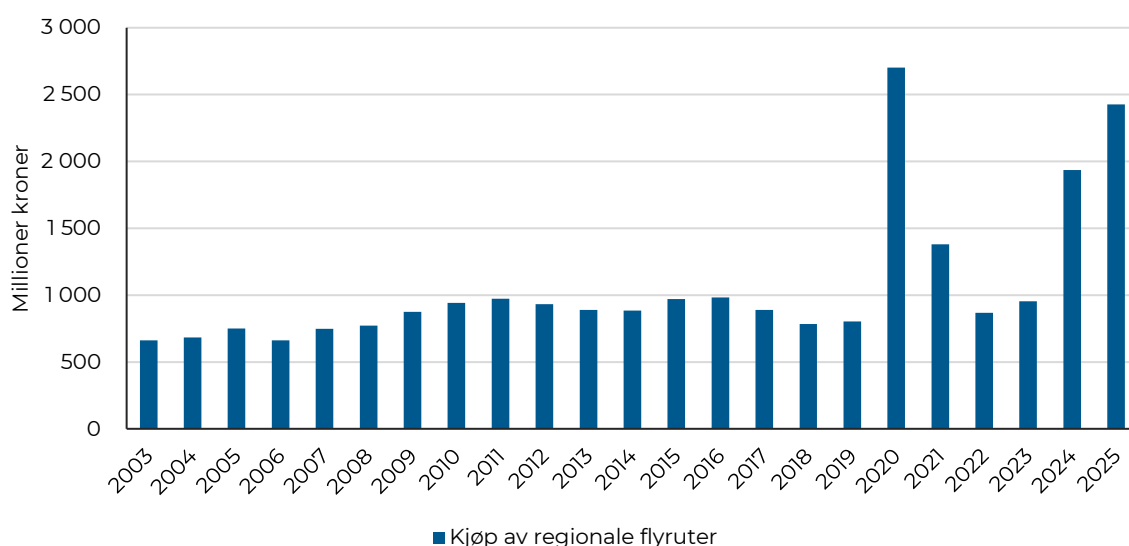
Som redegjort for innledningsvis, ligger det til utredningens mandat å vurdere hvordan staten kan innrette konkurransen for å begrense statens utgifter sett hen til målene med konkurransen.

Statens utgifter til konkurransen lå lenge relativt stabilt, men fikk en betydelig økning under koronapandemien (Se Figur 7-1). Utgiftene falt så tilbake før de økte markant i 2024. Bakgrunnen for økningen er halveringen av maksimaltakstene med virkning fra 1. april 2024. Skal statens utgifter begrenses, er det naturlig å endre måten rutene prises ved å gi operatørene økt grad av fleksibilitet.¹⁶

Videre vil det å begrense endringene i FOT for å beholde en historisk kostnadsreferanse, samt det å bruke opsjoner for å vurdere eventuelle nye krav til FOT være tiltak som kan bidra til å begrense statens utgifter på sikt.

¹⁶ En justering av prisene, og en eventuell innføring av beboerrabatt er nærmere drøftet i rapporten *Kostnader og mulige tiltak for et mer effektivt regionalt flytilbud*.

Figur 7-1: Regnskapsførte kostnader til kjøp av regionale flyruter, millioner 2024-kroner



Kilde: Samferdselsdepartementet Prop 1 S

7.6.1 Begrense endringene i FOT

I en eventuell eneleverandørsituasjon er det av betydning at staten som kjøper har en viss forståelse for hvilke kostnader og inntekter leverandøren faktisk har, og dermed behovet for tilskudd. Dette informasjonsbehovet tilsier isolert sett at staten kan være tjent med å unngå for store endringer i FOT-kravene, slik at staten kan vurdere tilskudds-, inntekts- og kostnadsutviklingen på rutene og pakkene over tid – det vil si bruke tidligere års verdier som referanse.

Tilsvarende argument ble lagt frem i forkant av den forrige utredningen av statens kjøp av regionale ruteflygninger. Endringer i maksimaltakstene har nå gjort at mye av den innsikt man hadde opparbeidet seg om rutenes inntekter må bygges opp på nytt. Ønsket om en historisk kostnadsreferanse bør imidlertid ikke komme i veien for innføringen av prismodeller som gir en mer effektiv prising av FOT-rutene enn dagens lave maksimaltakster.

7.6.2 Bruke opsjoner for å vurdere flere eller strengere FOT-krav

Det er flere forhold som gjør at det er vanskelig for staten å forutse hva flere eller strengere FOT-krav (for eksempel krav til en ekstra eller tidligere avgang) vil medføre av behov for økt tilskudd:

- For det første kjennetegnes flydrift av **terskler for kostnadsutvikling**. Avhengig av tilgjengelig kapasitet og alternativ anvendelse, kan krav om en ny avgang koste lite – om fly og mannskap ellers ville ventet – eller mye – om

det krever at operatøren skaffer et ekstra fly med ekstra besetning.

- For det andre er det **begrenset konkurranse** på mange FOT-ruter. Dette betyr at prisøkningen som følge av økte krav, ikke nødvendigvis vil begrenses av kostnadene knyttet til å etterleve kravet.

For å sikre statens forhandlingsposisjon kan en mulighet være at staten ber om en opsjonspris på hva operatørene vil ha for en eventuelt ønsket forbedring av flytilbudet i et område.

Utfordringen med å beregne kostnader, samt nytten ved å anvende opsjoner kan illustreres med ruten Stord–Oslo som eksempel. Det ble i forslaget til offentlig kjøp av regionale flyruter fra 2022 beregnet at en FOT-rute Stord–Oslo ville koste staten 6,1 millioner kroner årlig. Statens faktiske kostnader for drift av ruten var imidlertid på 51 millioner kroner. I slike tilfeller, hvor kostnadene viser seg å være vesentlig høyere enn forventet, bør staten ha en mulighet til å takke nei til tilbudet, og signalisere til tilbyderne at denne muligheten vil benyttes.

7.7 Anbefalinger

På kort sikt er det begrenset hva staten kan gjøre for å få til en mer virksom konkurranse om FOT-rutene ved lufthavnene med de korteste rullebanene. Vår anbefaling er derfor at departementet begynner arbeidet med å forberede tiltak som kan lede til bedre konkurranse og/eller lavere kostnader på sikt. Dette inkluderer å vurdere endringer i lufthavnstrukturen, samt endringer i

konkurransesmodellen når nye null- og lavutslippsfly vil være tilgjengelig.

Vi anbefaler ikke å innføre clawback-mekanismer som et virkemiddel for å unngå overkompensasjon. Som følge av asymmetrisk informasjon, kan resultatet av å innføre en clawback-mekanisme i praksis bli høyere kostnader for staten og større muligheter for reell overkompensasjon. Vi anbefaler isteden å vurdere innføringen av mekanismer som bidrar til å fordele risikoen knyttet til utvikling i usikre, men objektivt målbare størrelser, slik som billettinntekter og drivstoffpriser.

En fordeling av risiko knyttet til endringer i billettinntekter ville vært særlig aktuelt å ha på plass i forkant av halvingen av maksimalpriser fra 1. april 2024. Det bør vurderes på nytt dersom nye endringer i prismodellen skal innføres. Vi har ikke vurdert hvorvidt en slik risikofordeling er forenelig med prinsippene for budsjettering i staten. Vi merker oss imidlertid at en rekke av statens utgifter er usikre på tidspunktet statsbudsjettet vedtas, eksempelvis utbetalinger til sykepenges. Dermed antar vi at det er mulig å implementere slike mekanismer.

8. Forslag til FOT

I dette kapittelet presenteres våre forslag til FOT-krav i den kommende kontraktsperioden. FOT-kravene angir tjenestenivået som leverandørene må tilfredsstillende i henhold til avtalen. Kravene omhandler blant annet avganger, tidspunkt og kapasitet for de ulike flyrutene.

8.1 Premisser for utformingen av FOT-krav

Utgangspunktet for statens kjøp av regionale ruteflygninger er målet om at befolkning og næringsliv i hele landet skal ha god tilgjengelighet til lufthavner med et tilstrekkelig rutetilbud til en overkommelig pris.

Det er gjennom FOT og kravene til produksjon at staten kan sikre målene om *god tilgjengelighet* og *et tilstrekkelig rutetilbud*. Hva som gir et godt og tilgjengelig rutetilbud, er i utgangspunktet definert av transportstandardkriteriene. Transportstandardkriteriene er imidlertid ikke absolutte, og i utformingen av FOT-kravene er nytten ved å tilfredsstillende en gitt transportstandard veid opp mot kostnadene for samfunnet gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Den samfunnsøkonomiske analysen gjennomføres i tråd med prinsipper og krav fastsatt i Finansdepartementets rundskriv R-109.

Det som ikke vektlegges i en samfunnsøkonomisk analyse er effekter på befolkningsvekst og næringsutvikling i de regioner som flyrutene betjener. I en samfunnsøkonomisk analyse er det effekten for landet samlet som tillegges vekt. Om verdiskapingen skjer i byene eller i distriktene, er i prinsippet likegyldig. Samtidig er befolkningsvekst og næringsutvikling i distriktene sentrale politiske mål som søkes oppnådd gjennom anskaffelsen av regionale flyruter. I forslaget til FOT tas det utgangspunkt i at innbyggerne skal sikres en tilfredsstillende transportstandard, men det gjøres ingen videre vurderinger av hvilken betydning flyrutene har for lokalbefolkning og næringsliv.

8.2 Metode for vurdering av virkninger

Analysene som leder frem til foreslåtte FOT-krav, tar utgangspunkt i en videreføring av dagens flyrutetilbud i Sør-Norge. Og med dette som

utgangspunkt, gjøres det vurderinger av om flere FOT-ruter er nødvendig for å sikre en tilfredsstillende transportstandard, om en tilfredsstillende transportstandard kan sikres med færre ruter og om det er behov for å justere krav til setekrav og/eller frekvens.

8.2.1 Hvordan vurdere behovet for flere FOT-ruter?

Utgangspunktet for vurderingen av om ruter bør tas inn i FOT er en vurdering av om flere ruter er nødvendig for å sikre en tilfredsstillende transportstandard, i henhold til transportstandardkriteriene. Hvis dette er tilfellet, gjøres så en overordnet vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved å sammenligne den generaliserte reisekostnaden (GK) for flyruten med GK for beste alternative fremkomstmiddel, som i all hovedsak er bil, noen ganger i kombinasjon med fly fra en annen lufthavn.

GK er kostnadene transportbrukere står overfor når de vurderer å reise. Dette inkluderer tidskostnader, billettpriser, drivstoffutgifter, bompenger og lignende, per reise, og avhenger av typen fremkomstmiddel som blir benyttet (Se Vedlegg D for en nærmere beskrivelse av hvordan GK er beregnet). Sammenligningen av GK gir et estimat på verdien den gjennomsnittlige reisende har av å benytte fly fra den nærmeste lufthavnen på en distanse fremfor beste alternative reisemåte.

Ved å dele forskjellen i GK på et estimat for «FOT-tilskudd» per passasjer får vi et nøkkeltall som indikerer hvor mye samfunnet får igjen for hver tilskuddskrone staten legger inn i kjøp av FOT-ruten. FOT-tilskuddet er differansen mellom kostnadene ved å operere flyruten og inntektene. Dette er en grov tilnærming til en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse, og tallene må sees i sammenheng med andre faktorer. Tallene gir likevel en indikasjon på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å inkludere en ny FOT-rute.

8.2.2 Hvordan vurdere behovet for færre FOT-ruter?

Tilsvarende som for spørsmålet om flere ruter, er utgangspunktet for vurderingen av om ruter bør tas ut FOT, en vurdering av om ruten er nødvendig for å sikre en tilfredsstillende transportstandard, i henhold til transportstandardkriteriene.

Det er i hovedsak tre forhold som kan gjøre det mulig å trekke en flyrute ut av FOT samtidig som transportstandard tilfredsstilles. Det ene er nærhet til alternative lufthavner, det andre er

muligheten til å tilfredsstillende transportstandard-kriteriene med bruk av landbasert transport og det tredje er et passasjergrunnlag som gjør det mulig å drive ruten kommersielt.

I de tilfeller hvor vi finner det sannsynlig at et tilfredsstillende transporttilbud vil kunne opprettholdes uten ruten, gjør vi en mer detaljert samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene enn i vurderingen av behovet for flere ruter. For trafikantene ser vi ikke bare på konsekvensene for en gjennomsnittlig reisende fra et gitt kommunesentrum, men konsekvensene for alle i influensområdet. Vi inkluderer også kostnader ved lufthavndriften i de tilfeller hvor en nedleggelse av flyruten mest sannsynlig også leder til en nedleggelse av lufthavnen. Virkninger regnes i netto nåverdi over en analyseperiode på ti år (Se Vedlegg D for en nærmere beskrivelse av analysemetodikken).

Vurderingene som er beskrevet ovenfor, gjøres når transportstandard kan tilfredsstilles uten FOT-ruten. Vi har i tillegg drøftet behovet for å opprettholde ruter hvor et bortfall av ruten isolert sett vil lede til en mindre tilfredsstillende transportstandard for enkelte transportbrukere. Transportstandardkriteriene er ikke absolutte, og i utformingen av FOT-kravene er det viktig å veie nytten ved å tilfredsstillende en gitt transportstandard mot kostnadene for samfunnet ved å gjøre det.

8.2.3 Hvordan vurdere behov for justeringer av setekrav og frekvens?

Det å tilfredsstillende transportstandardkriteriene kan i prinsippet gjøres gjennom én flyvning fra de regionale lufthavnene til Oslo/Bergen på morgen, og én flyvning tilbake til de regionale lufthavnene på ettermiddag. Et slikt minimumstilbud vil imidlertid ikke sikre et *tilgjengelig* transporttilbud da etterspørselen etter flyreiser vil være langt høyere enn tilbudet. Det er derfor det stilles krav til antall seter som skal leveres, og et krav til antall avganger. I fastsettelsen av krav til seter og avganger har vi tatt utgangspunkt i et mål om et gjennomsnittlig belegg på 60–70 prosent. Belegg måles da som setekrav / antall passasjerer. Samtidig er det et selvstendig poeng å ikke gjøre store endringer mellom kontraktsperioder slik at en får en historisk kostnadsreferanse. I fastsettelsen av setekrav og frekvens gjør vi en konkret vurdering av belegg og behovet for en historisk kostnadsreferanse for hver av rutene.

8.3 Behov for flere FOT-ruter?

Stord–Oslo ble innlemmet i FOT før inneværende kontraktsperiode. Sammen med Stord–Oslo ble også andre ruter i Sør-Norge utredet og vurdert

innlemmet i FOT før den inneværende kontraktsperioden. Dette inkluderte:

- Ørland–Oslo
- Ørsta–Volda–Trondheim
- Førde–Bergen
- Florø–Bergen

Vi har med bakgrunn i dette vurdert behovet for å inkludere de overnevnte rutene i FOT ved neste kontraktsperiode.

8.3.1 Behov for FOT-rute Ørland–Oslo?

Per i dag er det ingen FOT-ruter som går til/fra Ørland lufthavn, men DAT flyr strekningen etter avtale med Forsvaret.

Flytilbudet fra Ørland til Oslo i uke 26 i 2025 er gjengitt nedenfor:

- mandag: 06:55, 16:25
- tirsdag: 15:25
- onsdag: 07:25
- torsdag: 06:55, 16:25
- fredag: 13:00, 16:50
- lørdag: Ingen avgang
- søndag: 15:45

Bjugn er administrasjonssenter og et av to kommunesenter i Ørland kommune. Vi har tatt utgangspunkt i Bjugn når vi har vurdert transportstandard til innbyggerne i influensområdet til Ørland lufthavn. Fra Bjugn til Trondheim er det 2 timer å kjøre, inkludert ferje, mens avstanden til Værnes lufthavn er på 2 timer og 20 minutter. Dette gjør at brukerne i influensområdet til Ørland lufthavn scorer grønt på transportstandardkriteriene for tilgang til internasjonalt flytilbud og universitetssykehus ved bruk av landbasert transport til henholdsvis Værnes og St. Olav i Trondheim.

Transportstandardkriteriet for tilgang til hovedstaden kan noen dager nås med fly fra Ørland, men ikke alle. Da er alternativet å kjøre til Værnes og fly derfra. På vår eksempeldag vil man ikke rekke ankomst i Oslo innen 10:00 ved avreise fra referansepunktet i Bjugn 06:00. Ved avreise 05:00 er det flere flyvninger fra Værnes som kan benyttes til Oslo. Dette gir derfor en tilfredsstillende (gul) standard på hovedstadskriteriet.

Tabell 8-1: Transportstandard i dagens situasjon

	Hovedstad	Internasjonalt flytilbud	Universitets-sykehus
Bjugn			

Kilde: Oslo Economics og Norconsult

En FOT-rute er ikke avgjørende for å sikre innbyggere på Ørland en tilfredsstillende transportstandard, slik kriteriene er formulert. Vi har likevel gjort en forenklet vurdering av den samfunnsøkonomiske nytten trafikantene vil få av en FOT-rute og sammenlignet dette med kostnadene. Merk at vi i analysen sammenligner en situasjon med et flytilbud med en situasjon uten flytilbud. Vi har ikke vurdert mernytten/-kostnadene av å utvide dagens flytilbud til/fra Ørland.

Tabell 8-2 oppsummerer generaliserte reisekostnader for fly fra Ørland til Oslo, sammenlignet med bil til Værnes og fly derfra til Oslo. Vi har lagt til grunn en billettpris for fly på 1 100 kroner, ekskludert skatter og avgifter. Prisene på dagens rute varierer fra rundt 750 til over 3 000 kroner, inkludert skatter og avgifter. For FOT-ruten Florø–Oslo, som er sammenlignbar i distanse, er gjennomsnittlig billettpris på 1 075 kroner (ekskl. skatter og avgifter). Billettprisen mellom Trondheim og Oslo anslås til 600 kroner (ekskl. skatter og avgifter). Resultatene viser at for trafikantene har det stor nytte å kunne fly fra Ørland, sammenlignet med å reise til Værnes. Forskjellen i trafikantnytte per reisende ($GK_B - GK_F$) er på 1 233 kroner.

Når det gjelder kostnader og det anslåtte behovet for kompensasjon, avhenger dette av flydriftskostnader, rutetilbud og passasjergrunnlag. I 2024/2025 var det cirka 24 000 passasjerer som reiste mellom Ørland og Oslo.¹⁷ Gitt et rutetilbud med to avganger per dag hver vei på virkedager, og to avganger i helgen, vil ruten ha et belegg på 49 prosent, et beregnet FOT-tilskudd på 1 876 kroner per passasjer og et samlet FOT-tilskudd på 45 millioner kroner per år. Dette gir et nøkkeltall på 0,7. Et tall under 1 betyr at den samfunnsøkonomiske nytten for trafikantene av å bruke flytilbudet er beregnet å være lavere enn de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å produsere flytilbudet.

De budsjettmessige konsekvensene av å etablere en FOT-rute til Ørland er beregnet til 45 millioner kroner årlig, men tallet er beheftet med betydelig usikkerhet. Ruten er ikke nødvendig for å sikre en tilfredsstillende transportstandard i henhold til

¹⁷ Basert på Avinors statistikk over passasjerer kommet/reist.

transportstandardkriteriene og er ikke samfunnsøkonomisk lønnsom.

Tabell 8-2: GK-beregning Ørland-Oslo

	Fly (GK _F)	Bil + fly (GK _B)
Reisetid i timer, senter–senter	2,75	5
Verdi av reisetid	1 420	2 590
Flybillett	1 100	600
Bompenger og ferge	53	295
Km-kostnader med bil	186	508
Sum	2 760	3 993
Flydriftskostnader per passasjer		2 976
«FOT»-tilskudd per passasjer		1 876
Nøkkeltall (GK _B -GK _F)/FOT-tilskudd		0,7

Kilde: Oslo Economics og Norconsult

8.3.2 Behov for FOT-rute Ørsta-Volda-Trondheim?

Både Ørsta og Volda har en tilfredsstillende transportstandard med tilbudet som i dag eksisterer på Ørsta-Volda lufthavn. Ønsket om å inkludere en FOT-rute til Trondheim er blant annet begrunnet med ønsket om bedre tilgang til St. Olavs Hospital i Trondheim. Sykehuset i Volda tilhører samme helseforetak som St. Olavs, og det er utstrakt samarbeid om pasientbehandling. Dagens rute via Oslo til Trondheim gir en relativt lang reisevei for både pasienter og pårørende.

For å illustrere hva trafikantene eventuelt vil tjene på en flyrute til Trondheim, samt hva en flyrute vil koste, har vi i Tabell 8-3 sammenlignet en direkterute til Trondheim med reiser til Trondheim via Vigra eller Oslo lufthavn.

Vi har lagt til grunn en billettpris på FOT-ruten mellom Ørsta-Volda og Trondheim på 900 kroner, ekskludert skatter og avgifter. Siden denne ruten ikke eksisterer hverken kommersielt eller som FOT-rute i dag, kan vi ikke sammenligne dette med faktiske priser på ruten. Vi har derfor tatt utgangspunkt i FOT-ruten Røros–Oslo, som er sammenlign-

bar i distanse. Den har en gjennomsnittlig billettpris på 925 kroner (ekskl. avgifter). Billettprisen mellom Ørsta-Volda og Trondheim via Oslo anslås til 1 300 kroner (ekskl. avgifter). For fly mellom Vigra og Trondheim er en billettpris på 650 kroner (ekskl. avgifter) lagt til grunn.

Når det gjelder behovet for kompensasjon, avhenger dette av rutetilbud og passasjergrunnlag. Vi legger til grunn et belegg på 60 prosent for ruten, men uten en historisk referanse er det betydelig usikkerhet i estimatet. Gitt et rutetilbud med to avganger per dag på virkedager, og to avganger i helgen, vil ruten ha omtrent 29 000

Tabell 8-3: GK-beregning Ørsta-Volda–Trondheim

	Fly (GK_F)	Fly, via Oslo	Bil til Vigra og fly
Reisetid i timer, senter–senter	2,3	4,25	3,8
Verdi av reisetid	1 178	2 187	1 955
Flybillett	900	1 300	650
Bompenger og ferge	56	56	74
Km-kostnader med bil	104	104	305
Sum	2 238	3 647	2 984
Flydriftskostnader per passasjer	1 951		
«FOT»-tilskudd per passasjer	1 051		
Nøkkeltall (GK _B -GK _F)/FOT-tilskudd		1,3	0,7

Kilde: Oslo Economics og Norconsult

8.3.3 Behov for FOT-rute Førde–Bergen?

Det går ingen direkterute mellom Førde og Bergen i dag. Reisende fra Førde til Bergen må enten fly via Oslo, kjøre til Florø og benytte den kommersielle ruten til Bergen, eller kjøre bil hele veien.

Mulighetene brukerne av Førde lufthavn har til å komme seg til Bergen (og Oslo) sikrer dem i dag en tilfredsstillende transportstandard.

Å etablere en FOT-rute Førde–Bergen kunne gjort at enkelte passasjerer gikk fra tilfredsstillende til god transportstandard, men det ville samtidig vært kostbart for staten. I tillegg kunne det fått negative konsekvenser for den kommersielle ruten ved Florø lufthavn, med negative konsekvenser for brukere av Florø lufthavn. Vi anbefaler derfor ikke å opprette en FOT-rute mellom Førde og Bergen.

8.3.4 Behov for FOT-rute Florø–Bergen?

Ruten Florø–Bergen betjenes i dag av Widerøe uten FOT-tilskudd. Ruten sikrer innbyggerne i Florø en god transportstandard, men også uten en flyrute til Bergen ville brukerne av Florø lufthavn hatt en

passasjerer årlig. Med denne forutsetningen beregner vi et FOT-tilskudd på 1 051 kroner per passasjer. Det totale tilskuddet som behøves på denne ruten bregnes derfor til 30,5 millioner kroner årlig. Dette gir et nøkkeltall på 0,7 i en sammenligning mot Ålesund-alternativet, og 1,3 i en sammenligning mot Oslo-alternativet. Et tall under 1 betyr at den samfunnsøkonomiske nytten av reduserte reisekostnader er beregnet å være lavere enn kostnaden som FOT-tilskuddet innebærer. Når Ålesund/Vigra-alternativet eksisterer, er det ikke beregnet å være samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprette ruten.

tilfredsstillende transportstandard. Å gi FOT-tilskudd på denne ruten vil altså øke statens utgifter uten å ha noen effekt på transportstandard. Vi anbefaler derfor ikke å gjøre ruten Florø–Bergen til en FOT-rute.

8.3.5 Oppsummert om behovet for flere FOT-ruter

Analysene viser at nye FOT-ruter ikke er nødvendig for å sikre en tilfredsstillende transportstandard. Halveringen av maksimaltakstene har imidlertid bidratt til å gjøre forskjellen mellom ruter innenfor og utenfor FOT-ordningen større enn tidligere.

Nye FOT-ruter vil naturligvis være til stor nytte for rutenes potensielle brukere. Samtidig har flydriftskostnadene fortsatt å øke, og for samtlige nye ruter er kostnadene ved å etablere FOT-ruten større enn nytten. Vi anbefaler derfor ingen nye FOT-ruter. Om nye FOT-ruter skal opprettes, må det være av distriktpolitiske hensyn som går utover det en vurdering av transportstandard og samfunnsøkonomi fanger opp.

8.4 Behov for færre FOT-ruter?

I kapittel 5 ble transportstandarden til innbyggere rundt lufthavner med FOT-ruter diskutert. Gjennomgangen viste at for de fleste transportbrukerne kan en tilfredsstillende transportstandard opprettholdes også i de tilfeller hvor tilbudet ved den nærmeste lufthavnen faller bort.

At transportstandarden kan tilfredsstilles uten en FOT-rute, gjør som nevnt i kapittel 8.2.2, at behovet for FOT-ruten bør vurderes nærmere. Når det for såpass mange FOT-ruter virker å være slik at de isolert sett kan legges ned samtidig som transportstandarden tilfredsstilles, har vi valgt en to-delt tilnærming til analysen av hvilke ruter som eventuelt kan trekkes ut av FOT.

Vi har i første steg beregnet konsekvensene for trafikantene ved et bortfall av de respektive FOT-rutene. I neste steg har vi brukt dette som et utgangspunkt for å diskutere hvilke ruter som kan være aktuelle å trekke ut av FOT. Konsekvensene av å trekke ut rutene blir så diskutert med utgangspunkt i en samfunnsøkonomisk analyse.

8.4.1 Konsekvenser for trafikantene

Dersom en rute tas ut av FOT, må trafikantene som før benyttet ruten, bruke mer tid på å nå sitt reisemål. Dette har en kostnad i form av tapt trafikanntytte. I beregningene av trafikanntytetetapet er det tatt utgangspunkt i at ruten legges ned, og at det ikke oppstår et kommersielt tilbud på den samme ruten. Videre er alle delområder i lufthavnenes influensområder allokert til en bestemt lufthavn. Fra hvert delområde er det beregnet hva som er deres nærmeste, nest nærmeste og tredje nærmeste lufthavn.

Etter å ha allokert alle delområder til en lufthavn er konsekvensene av et bortfall av ruter vurdert med bruk av to ulike tilnærminger.

I den første tilnærmingen legges det til grunn at alle som bor i de respektive influensområdene gjennomfører én reise hver per år. Dette er således

en ren teoretisk beregning. I den andre tilnærmingen benyttes faktisk tall på antall reisende og de reisendes tidsverdier vektet basert på reisehensikt. Kilden er RVU-data.

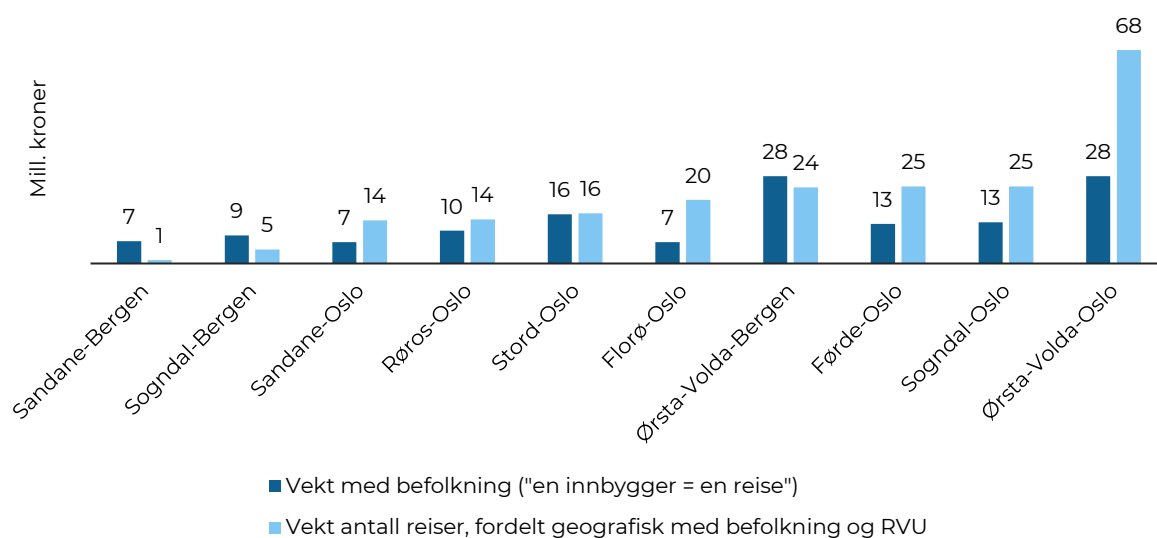
Det er tallene fra den andre tilnærmingen som anvendes i den samfunnsøkonomiske analysen, mens den første tilnærmingen gir en form for kvalitetssjekk av tallene. For selv om faktisk bruk av lufthavnene gjerne er et resultat av antall personer bosatt i influensområdet, samt antall virksomheter lokalisert nær lufthavnen, så kan det også påvirkes av rutetilbud og billettpris. Beregningen av trafikanntytte, når alle i influensområdet gjennomfører én reise, gir derfor et grunnlag for å vurdere om forskjeller i trafikanntytte primært skyldes forskjeller i befolkningsgrunnlag og/eller forskjeller i befolkningens bruk av lufthavnene.

Resultatene fra analysen er gjengitt i Figur 8-1, og med dette som utgangspunkt drøfter vi i det videre konsekvensene av å fjerne FOT-tilskuddet til rutene Sandane–Bergen, Sogndal–Bergen, Sandane–Oslo, Røros–Oslo, Stord–Oslo og enten Florø–Oslo eller Førde–Oslo.

Vi drøfter ikke konsekvensene av å fjerne FOT-tilskuddet til rutene Ørsta–Volda–Bergen, Sogndal–Oslo og Ørsta–Volda–Oslo. Som vist i Figur 8-1, vil det ha mindre konsekvenser for trafikantene å eventuelt legge ned Sandane–Bergen fremfor Ørsta–Volda–Bergen. Dersom Sandane–Bergen legges ned, vil ruten fra Ørsta–Volda til Bergen bidra til å sikre en tilfredsstillende transportstandard for beboere nord i Vestland fylke. Samme argumentasjon gjelder for ruten Sogndal–Oslo. Mange av innbyggerne i Sogndal lufthavns interesseområde kunne alternativt brukt Sandane lufthavn. Konsekvensene for trafikantene av å legge ned Sandane–Oslo-ruten er imidlertid beregnet å være lavere enn ved å legge ned Sogndal–Oslo-ruten. Og dersom Sandane-ruten legges ned, behøves Sogndal-ruten for å sikre innbyggerne en tilfredsstillende transportstandard.

Ørsta–Volda–Oslo har tidligere blitt drevet kommersielt og vi drøfter mulighetene for å gjøre denne kommersiell på nytt i kapittel 8.5.

Figur 8-1: Trafikantnyttetap ved bortfall av rute, millioner kroner årlig



Kilde: Oslo Economics og Norconsult

8.4.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av å fjerne FOT-tilskudd til utvalgte ruter

I Tabell 8-4 oppsummeres den samfunnsøkonomiske analysen av å legge ned utvalgte FOT-ruter. Analysen bygger på et sett med forutsetninger og inneholder beregninger av virkninger for trafikanter, samfunnet for øvrig, flyselskapene, Avinor og det offentlige. For en nærmere beskrivelse av analysens forutsetninger og beregnede virkninger vises det til Vedlegg D.

I det følgende diskuterer vi resultatenes implikasjoner for vurderingen av behovet for FOT-tilskudd på de utvalgte rutene. Som beskrevet innledningsvis i kapittelet, anvender vi samfunnsøkonomisk lønnsomhet – i kombinasjon med transportstandardkriteriene – som kriterier for å vurdere om en rute bør være en del av FOT. Den eventuelle betydningen en rute har for lokal og regional utvikling er ikke forsøkt beregnet, og er følgelig ikke en del av vurderingene.

Tabell 8-4: Netto nåverdi av å legge ned utvalgte FOT-ruter, millioner 2024-kroner

	Sandane– Oslo/Bergen	Sogndal– Bergen	Røros–Oslo	Stord–Oslo	Florø–Oslo*	Førde– Oslo*
Tidskostnader	-124	-39	-121	-133	-296	-369
Avstandskostnader	-33	-22	-72	-25	-69	-82
Sum trafikanter	-158	-60	-193	158	-365	-451
Ulykkeskostnader	-3	-2	-7	-2	-7	-7
Klimautslipp	68	9	55	39	54	63
Sum samfunnet for øvrig	65	7	48	36	47	55
Sparte flydriftskostnader fra rute som legges ned	896	388	424	603	2 034	2 366
Økte flydriftskostnader fra ruter som skales opp	-309	-	-	-	-892	-1 170
Sum flyselskaper	588	388	424	603	1 142	1 196
Sum Avinor	178	-	183	213**	178	379
Sum det offentlige	50	169	112	83	48	145
Netto Nåverdi	723	504	575	777	1 060	1 313

*Forutsetter samtidig en nedleggelse av Sandane–Oslo og Sandane–Bergen

**Eies ikke av Avinor, men av Stord kommune og Vestland fylkeskommune

Merknad: Analyseperioden er ti år. Årlige verdier er neddiskontert med en kalkulasjonsrente på fire prosent.

Kilde: Oslo Economics og Norconsult

8.4.3 Behov for FOT-rutene Sandane–Bergen og Sandane–Oslo?

Sandane–Bergen er ruten som gir det laveste tap av trafikanntytte dersom FOT-tilskuddet fjernes og ruten legges ned. Konsekvensene for trafikantene av å fjerne FOT-tilskuddet til Oslo-ruten er også lavere for Sandane-ruten enn for de øvrige Oslo-rutene på Vestlandet. Vi har derfor vurdert konsekvensene av å fjerne FOT-tilskuddet til begge rutene på Sandane.

Når det gjelder transportstandard, er ruten til Bergen med på å sikre innbyggerne i influensområdet til Sandane lufthavn tilgang til Bergen og til Haukeland universitetssykehus. Ved bortfall av ruten til Bergen kan majoriteten av transportbrukeren få en tilfredsstillende standard på kriteriet *tilgang til universitetssykehus* ved bruk av flytilbudet ved Ørsta-Volda. For andre kan en tilfredsstillende standard oppnås ved å fly fra Sogndal eller gjennomføre reisen med bil.

Reisende mellom Sandane og Oslo vil kunne få en tilfredsstillende tilgang til et internasjonalt flytilbud med bruk av nærmeste alternative lufthavn. For majoriteten er det Ørsta-Volda som ligger nærmest. De reisende vil imidlertid ikke få en tilfredsstillende

tilgang til hovedstaden, slik transportstandard-kriteriene og rutetilbudet i dag er utformet. Dette skyldes behovet for en tidlig avreise fra hjemstedet for å nå morgenavgangen fra Ørsta-Volda. Det er likevel rimelig å anta det kan stilles krav til at morgenavgangen fra Ørsta-Volda går noe senere, men likevel tidlig nok til å tilfredsstille tilgjengelighet til hovedstad og et internasjonalt flytilbud.

De negative konsekvensene for trafikantene, som får en lengre reisevei selv om transportstandard tilfredsstilles, er beregnet til 158 millioner kroner i nåverdi over tiårsperioden som analyseres.

Vi har lagt til grunn at dersom FOT-tilskuddet til rutene på Sandane fjernes, vil lufthavnen legges ned. Lufthavnen har et årlig driftsunderskudd på cirka 20 millioner kroner. Å legge lufthavnen ned gir derfor en positiv netto nåverdi på 178 millioner kroner. Dette synes i tabellen på linjen *Sum Avinor*. Den største gevinsten er imidlertid knyttet til sparte flydriftskostnader. Gevinstene i form av sparte flydriftskostnader på rutene fra Sandane er beregnet til 896 millioner kroner. Dette inkluderer kun kostnadene for Oslo-ruten. Bergen-ruten betjenes med bruk av mellomlandinger ved Ørsta/Volda eller Sogndal. Vi har ikke vurdert de

eventuelle besparelser av å ikke måtte lande på Sandane. Gevinstene i form av sparte flydriftskostnader vil derfor være noe høyere enn hva vi har beregnet.

Nettogevinsten blir imidlertid mindre enn 896 millioner da vi legger til grunn at en nedleggelse av rutene fra Sandane vil øke behovet for en ekstra rundtur mellom Ørsta-Volda og Oslo. Nåverdien av en ekstra rundtur mellom Ørsta-Volda og Oslo er beregnet til 309 millioner kroner. Nettoeffekten blir dermed på 588 millioner kroner. Når også virkninger for samfunnet for øvrig, samt virkninger for det offentlige regnes inn, blir den samlede nåverdien av å fjerne FOT-tilskuddet til rutene på Sandane – og å legge ned lufthavnen på Sandane – på 723 millioner kroner. Det er altså samfunnsøkonomisk lønnsomt å legge ned FOT-rutene til/fra Sandane.

8.4.4 Behov for FOT-rute Sogndal–Bergen?

Ruten Sogndal–Bergen har samme funksjon som ruten Sandane–Bergen; den er med på å sikre innbyggerne i influensområdet til Sogndal lufthavn tilgang til Bergen og til Haukeland universitetssykehus. Ved bortfall av FOT-tilskuddet, forutsatt et bortfall også av Sandane-ruten, vil innbyggerne i Sogndals influensområde måtte reise til Bergen med bil. Dette tar i overkant av fire timer og gir en tilfredsstillende transportstandard slik transportstandardkriteriene er definert. Alternativt vil det være mulig å se på løsninger hvor morgen- og ettermiddagsflyvningene til/fra Oslo harmoniserer med overganger til Bergen.

De negative konsekvensene for trafikantene i form av lengre reisevei er beregnet til 60 millioner kroner i nåverdi over en tiårsperiode. Vi har ikke medregnet en besparelse på lufthavndriften ved Sogndal siden ruten til Oslo opprettholdes. De sparte flydriftskostnadene, miljøkostnadene og skattekostnadene gjør det likevel lønnsomt å legge ned ruten i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Merk at besparelsen for det offentlige, som følger av redusert behov for tilskudd, er beregnet å være høy. Årsaken er at tilskuddsbeløpet inkluderer tilskudd for å fly innom Sandane. Tilskuddet til Sogndal-ruten fremstår derfor som kunstig høyt. Vi har ikke informasjon om hvor stor del av kostnadene som kan allokere til hver av rutene. Størrelsen på gevinstene for det offentlige er uansett ikke avgjørende for vurderingen av lønnsomhet.

8.4.5 Behov for FOT-rute Røros–Oslo?

Ruten mellom Røros og Oslo har relativt få passasjerer og vi antar at dersom FOT-tilskuddet fjernes, så vil det ikke være grunnlag for et

kommersielt rutetilbud ved lufthavnen. Det nærmeste flytilbudet for innbyggerne i influensområdet vil da være Trondheim lufthavn, Værnes. Lufthavnen ligger 2 timer og 40 minutter i kjøreavstand fra Røros noe som så vidt bidrar til å sikre en tilfredsstillende transportstandard, i henhold til transportstandardkriteriene.

Når det gjelder samfunnsøkonomi, er det beregnet å være lønnsomt å fjerne FOT-tilskuddet til Røros-ruten. Det vil sannsynligvis ikke oppstå et flytilbud på Røros uten FOT-ruten, og i den samfunnsøkonomiske analysen er det derfor regnet inn en besparelse for lufthavndriften. Denne besparelsen er imidlertid ikke avgjørende for resultatene. Den viktigste årsaken til at det beregnes å være lønnsomt å fjerne FOT-tilskuddet på ruten mellom Røros og Oslo er at flydriftskostnadene er vesentlig høyere enn gevinstene i form av kortere reisetid for trafikantene.

8.4.6 Behov for FOT-rute Stord–Oslo?

Stord–Oslo ble gjort til FOT-ruten først i innværende kontraktperiode. Før dette betjente DAT ruten på kommersielt grunnlag, men i forkant av forrige konkurranse signaliserte de at billettinntektene på ruten var for lave til å opprettholde et normalt rutetilbud med to/tre avganger i hver retning daglig.

I vurderingene av konsekvensene ved å fjerne FOT-tilskuddet til Stord-ruten har vi lagt til grunn at det ikke etableres en ny rute, men at passasjerene må bruke flytilbudet ved Haugesund. Haugesund lufthavn ligger 1 time og 30 minutter i kjøreavstand fra Fitjar og 1 time i kjøreavstand fra Stord. For innbyggerne i influensområdet til Stord lufthavn vil det derfor være mulig å oppnå en tilfredsstillende transportstandard ved bruk av flytilbudet i Haugesund.

Med en nedleggelse av Stord lufthavn vil Haugesund lufthavn få betydelig flere passasjerer. Samtidig er dette en flyplass som betjenes av større fly enn 39-seter. På referansedagen 17. september går det syv flyvninger fra Haugesund til Oslo: fire SAS-flyvninger med Embraer 195 (122 seter) og tre Norwegian-avganger med Boeing 737-800 (186 seter). Vi antar derfor at etterspørselen kan møtes med det antall avganger som i dag eksisterer.

De negative konsekvensene for trafikantene ved å fjerne FOT-tilskuddet vil summere seg til 158 millioner over tiårsperioden. Dette er lavere enn ved en nedleggelse av Røros-ruten, selv om Røros har vesentlig færre passasjerer. Dette følger av at konsekvensene per passasjer er lavere for brukere av Stord lufthavn fordi avstanden til alternativ transport er kortere.

Når vi legger til grunn at det ikke vil være trafikk ved Stord lufthavn uten en FOT-rute, vil det heller ikke være behov for drift av lufthavnen. Vi har lagt til grunn at nettokostnaden ved å drifte Stord lufthavn er på 26,2 millioner kroner per år. Dette tilsvarer beløpet som over Kommunal- og distriktsdepartementets budsjetter overføres til Vestland for drift av ikke-statlige lufthavner (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024).

En relativ lav trafikantrykte, kombinert med høye flydriftskostnader og høye kostnader til flyplassdrift, gjør at det å fjerne FOT-ruten Stord–Oslo er beregnet å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

8.4.7 Behov for FOT-ruter til Oslo fra både Førde og Florø?

Mellom lufthavnene i Førde og Florø er det i overkant av en times reisevei med bil. Det betyr at majoriteten av brukerne av Førde lufthavn vil kunne få en tilfredsstillende transportstandard ved bruk av Florø lufthavn, og vice versa. Siden begge ruter ikke behøves for å sikre en tilfredsstillende transportstandard, kan det vurderes å fjerne FOT-tilskuddet til én av rutene. Det er imidlertid ikke åpenbart hvilke av de to rutene som eventuelt bør få FOT-tilskuddet fjernet.

For trafikantene vil det isolert sett ha størst negative konsekvenser å legge ned ruten Førde–Oslo. Ruten har flere passasjerer enn Florø-ruten, og vil få flere enn i dag dersom Sandane–Oslo-ruten legges ned. Gevinstene av å legge ned Førde-ruten i samfunnsøkonomisk forstand er at det åpner for en nedleggelse av Førde lufthavn og dermed sparte driftskostnader.¹⁸ Dette er gevinster man ikke får ved å legge ned Florø-ruten. Ved Florø lufthavn eksisterer det kommersielle ruter som antas å ville bestå uten FOT-tilskudd til Oslo-ruten. Videre har Florø lufthavn fordel av en lengre rullebane enn Førde lufthavn. Det legger både til rette for konkurranse og gjør det mulig å betjene etterspørselen med større fly og færre avganger. DAT opererer Florø-ruten med en 48-seters maskin, mens på Førde er det Dash 8-flyene med 39 seter som må benyttes.

Samles trafikken på én lufthavn er det anslagsvis 120 000 som skal reise til/fra Oslo. Med et 48 seters fly vil etterspørselen kunne betjenes med fem rundturer. Det vil gi et belegg på 68 prosent. Med et 39 seters fly vil det være behov for seks rundturer for å dekke etterspørselen. Da vil belegget være på 70 prosent. Å samle trafikken på Florø heller enn

Førde gir 730 færre flybevegelser per år og dermed lavere flydriftskostnader og utslipp.

Vi har i Tabell 8-4 beregnet nåverdien av å legge ned hver av de to rutene, forutsatt at også Sandane-rutene legges ned. Analysen viser at det mest lønnsomme vil være å fjerne FOT-tilskuddet til ruten Førde–Oslo.

Selv om antall flybevegelser blir færre samlet sett i alternativet med en nedleggelse av Førde-ruten heller enn Florø-ruten, er det ikke flydriftskostnadene som utgjør den største forskjellen. Dette fordi det vil være behov for en betydelig oppskalering av tilbudet ved Florø lufthavn. De største gevinstene kommer av de sparte driftskostnader som en nedleggelse av Førde-ruten medfører, samt reduksjonen i skattekostnaden av å finansiere ruten. Tilskuddskroner spart ved å legge ned Florø-ruten er beregnet å være høyere enn økningen i tilskudd som følge av økt produksjon på Florø. Skattekostnaden er definert som 20 prosent av det statlige tilskuddet og er ment å kompensere for skattenes vridende og skadelige effekter. Staten betaler i dag mer for tilbudet ved Førde enn ved Florø lufthavn.

8.4.8 Oppsummert om behovet for færre FOT-ruter

Konsekvensene av å legge ned en FOT-rute kan belyses gjennom en samfunnsøkonomisk analyse, en analyse av budsjettmessige virkninger og/eller en analyse av virkninger for politiske mål som vekst i befolkning og næringsliv i distriktene.

Til utredningens mandat ligger det å utforme et forslag til FOT basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men med transportstandardkriteriene som et utgangspunkt. Som analysene over har vist, er det flere ruter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme å legge ned, samtidig som en tilfredsstillende transportstandard kan tilfredsstilles. Dette gjelder rutene:

- Sandane–Bergen
- Sogndal–Bergen
- Sandane–Oslo
- Stord–Oslo

I tillegg vil transportstandardkriteriene i stor grad være tilfredsstillt ved en nedleggelse av rutene Røros–Oslo og Førde–Oslo. I vårt forslag til FOT, basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er disse to rutene foreslått lagt ned, sammen med rutene fra Sandane, Sogndal–Bergen og Stord–Oslo.

¹⁸ Førde lufthavn har et årlig driftsunderskudd på cirka 20 millioner kroner. Driftsunderskuddet ved Florø lufthavn er på cirka 14 millioner kroner.

En slik effektivisering av transporttilbudet i samfunnsøkonomiske forstand vil lede til betydelige endringer i manges transporttilbud og kan være politisk krevende å gjennomføre. I det videre diskuteres derfor to alternativer med krav til FOT. Et alternativ hvor dagens ruter videreføres og et alternativ hvor rutetilbudet effektiviseres i tråd med prinsipper for samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

8.5 Muligheter for kommersiell drift

Gitt en videreføring av dagens ruter, er det ingen ruter som antas å kunne driftes kommersielt til lave priser og med en frekvens som er i tråd med de politiske ambisjonene om en geografisk bærekraftig luftfart. Tidligere har rutene Ørsta-Volda-Oslo, Florø-Oslo og Stord-Oslo blitt operert på kommersielt grunnlag. Dersom FOT-tilskuddet til ruten fjernes før neste kontraktsperiode, vil Ørsta-Volda trolig miste mange passasjerer til Sandane grunnet vesentlig lavere priser på FOT-rutene, og Florø vil av samme årsak miste passasjerer til Førde. Stord har ingen annen lufthavn med FOT-ruter i nærheten som vil stjele passasjerer, men et kommersielt tilbud kan vise seg vanskelig å opprettholde. I forkant av den forrige konkurransen om FOT-ruter signaliserte DAT at billettinntektene på ruten var for lave til at de kunne fortsette å operere med to-tre daglige avganger hver vei.

Mulighetene for å gjøre ruter kommersielle er større dersom det gjøres endringer i flyrutene. Dersom rutene fra Sandane legges ned, vil ikke Ørsta-Volda ha den samme lekkasje av passasjerer hvis prisene øker. Det samme gjelder Florø lufthavn dersom Førde-ruten til Oslo legges ned. Gitt kostnadene ved å gjennomføre kortbaneoperasjonene – og forventninger om økte kostnader i fremtiden – antar vi likevel at det vil være krevende å få til kommersielle tilbud på lufthavnene til priser og med en frekvens som er i tråd med det politiske målet om *geografisk bærekraft*.

8.6 Behov for justering av kapasitet på eksisterende ruter

I tillegg til endringer i den eksisterende rutestrukturen kan det på enkelte eksisterende ruter være tilrådelig med justeringer av kapasitet til neste kontraktsperiode. Dette er særlig aktuelt i de

tilfeller hvor ruter legges ned og passasjerer overføres til andre FOT-ruter.

For alle FOT-rutene i Sør-Norge stilles det krav til både kapasitet og ruteføring. Kravene til ruteføring gir et minimum av antall avganger, men også kravene til kapasitet setter implisitt et krav til antall avganger. Hvilket av kravene som definerer det minimum av tilbud som skal leveres, kan variere. Dette illustreres i det videre med rutene Sogndal-Bergen og Ørsta-Volda-Oslo.

Forutsatt et fly med 39 seter, tilsvarer kapasitetskravet Ørsta-Volda-Oslo på 152 000 seter mellom seks og syv daglige avganger mandag til fredag, og mellom seks og syv avganger lørdag og søndag samlet. Dette er høyere enn minimumskravet til frekvens, på tre daglige avganger hverdager og helg.¹⁹

Mellom Sogndal og Bergen tilsier kapasitetskravet på 26 000 seter at én daglig avgang i begge retninger på hverdager, samt én daglig avgang i begge retninger lørdag og søndag, samlet er nær tilstrekkelig for å innfri kravet med et fly med 39 seter. Kun enkelte dager vil det være behov for å fly to rundturer for å oppfylle kravet. Dette er lavere enn minimumskravet til frekvens, på to daglige avganger. To daglige avganger hver vei på hverdager og helg med 39 seter gir cirka 48 000 seter samlet over året.

Det har tidligere blitt foreslått å fjerne krav til frekvens for å gi operatørene økt grad av fleksibilitet. Fjerning av frekvenskrav kan imidlertid slå uheldig ut for ruter med lave krav til kapasitet. Sogndal-Bergen har et kapasitetskrav som er mulig å oppnå med én daglig avgang. To daglige rundturer på en virkedag må imidlertid anses som et minimum for at en rute skal være til nytte.

Med et kapasitetskrav som med en 39-seters maskin impliserer en lavere frekvens enn kravet til ruteføring, har operatørene mulighet til å sette inn fly med færre seter. Operatørene kan også betjene ruten med mellomlandinger, noe Widerøe gjør for rutene mellom Bergen og Sogndal, Sandane og Ørsta-Volda. Skulle en fjernet krav til frekvens og ruteføring, men utformet et krav til kapasitet som tilsvarer to rundturer daglig samt én per helg, ville en risikere å binde operatørene til et mer omfattende tilbud enn nødvendig gitt den lavere etterspørselen. Vi foreslår derfor å beholde både krav til kapasitet og ruteføring.

I fastsettelsen av kravene til kapasitet og ruteføring må ulike hensyn balanseres. I utgangspunktet er

¹⁹ Tallene for er beregnet med utgangspunkt i 260 ukedager og 52 helger. Det vil si totalt 312 dager med normal ruteproduksjon.

det ønskelig med en kapasitet som gir et belegg på 60–70 prosent i gjennomsnitt. Samtidig er det et poeng å ikke gjøre for store endringer i kravene mellom kontraktperioder. Dette for å beholde en

historisk kostnadsreferanse (se kapittel 7.6.1). Med dette som bakteppe, diskuterer vi i det videre aktuelle justeringer i kapasitet og ruteføring i de to alternativene til FOT.

Tabell 8-5: Faktiske og implisitte setekrav

	Nåværende setekrav	Nåværende frekvenskrav*	Implisitt setekrav** (39-seter)	Implisitt frekvenskrav* (39-seter)
RRS-OSL	44 500	2/2	48 000	1,8/1,8
FRO-OSL	96 500	3/3	73 000	4,0/4,0
SRP-OSL	73 000	2/2	48 000	3,0/3,0
HOV-OSL	152 000	3/3	73 000	6,2/6,2
FDE-OSL	122 500	3/3	73 000	5,0/5,0
SOG-OSL	76 000	2/2	48 000	3,1/3,1
SDN-OSL	54 000	2/2	48 000	2,2/2,2
HOV-BGO	41 500	2/2	48 000	1,7/1,7
SOG-BGO	26 000	2/2	48 000	1,1/1,1
SDN-BGO	7 000	2/1	44 000	0,3/0,3

*Antall avganger hver vei, hverdager/helg

**Implisitt setekrav beskriver en situasjon hvor hele flyets kapasitet settes av til den spesifikke ruten, altså uten deling av fly mellom ulike ruter

Kilde: Samferdselsdepartementet, Oslo Economics og Norconsult

8.6.1 Videreføring av rutetilbudet

Per i dag er det ingen kapasitetsutfordringer av betydning på rutene i Sør-Norge, men det er enkelte avganger som etter prisreduksjonen har hatt et gjennomsnittlig belegg på over 80 prosent over året. Fremover forventer vi kun mindre endringer i antall reisende på rutene (se kapittel 4). Flere av rutene vil derfor med en videreføring av dagens setekrav få et antatt belegg på 60–70 prosent ved utløpet av neste kontraktperiode. For disse rutene vil en videreføring av dagens krav til seter og frekvens sikre tilstrekkelig kapasitet. Dette gjelder rutene mellom Oslo og Ørsta-Volda, Førde, Sogndal og Sandane.

Ruten mellom Røros og Oslo antas å få et gjennomsnittlig belegg på 41 prosent i 2031/32 med en videreføring av dagens setekrav. Dette er lavere enn de 60–70 prosent belegg som det i utgangspunktet siktes mot. Vi foreslår derfor en reduksjon i setekravet for Røros-ruten til 30 000 seter. Dette antas å ha liten praktisk betydning for Røros-ruten. Som vist i Tabell 8-5, gir frekvenskravet, som allerede er på et minimum, et implisitt setekrav som ligger høyere enn det faktiske setekravet.

Ruten mellom Florø og Oslo antas å få et gjennomsnittlig belegg 47 prosent i 2031/32 ved en

videreføring av dagens setekrav. Til forskjell fra Røros-ruten er setekravet på Florø-ruten høyere enn det antall seter som følger av frekvenskravet. Endringer i kravene til kapasitet antas derfor å kunne få en større effekt på Florø-ruten. Vi foreslår en reduksjon i setekravet for Florø-ruten til 70 000 seter. Det gir et antatt belegg i 2031/32 på 64 prosent. Videre foreslår vi å redusere frekvenskravet fra tre til to rundturer på hverdag og helg. Kravene til frekvens på Florø-ruten vil da harmonere med Sogndal-ruten, som har om lag samme antall passasjerer.

Ruten mellom Stord og Oslo antas å få et gjennomsnittlig belegg på 53 prosent i 2031/32 ved en videreføring av dagens setekrav. Som på Florø-ruten, er setekravet høyere enn det antall seter som følger av frekvenskravet, både for en 39-seter og en 48-seteres maskin. Vi foreslår å redusere setekravet til 60 000 seter. Dette gir et antatt belegg på 65 prosent i 2031/32 og et krav som er på linje med antallet seter som leveres om dagens frekvenskrav leveres med en 48-seters maskin.

For rutene mellom Bergen og Ørsta-Volda, Sogndal og Sandane er det store variasjoner i belegg. Mens antall passasjerer var nær 100 prosent av setekravet på ruten mellom Ørsta-Volda og Bergen, var det på

rundt 40 prosent for de to andre. Det implisitte setekravet som følger av krav til ruteføring, er høyere enn det faktiske setekravet for samtlige av rutene. Dette gir operatørene fleksibilitet til å betjene rutene med mellomlandinger. Setekravet for Ørsta-Volda-ruten ligger nær antall seter som følger av kravet til frekvens. Skulle setekravet økes for å oppnå et belegg på 60 til 70 prosent, ville det utløst et behov for flere avganger, og dermed økte kostnader. Ruten mellom Ørsta-Volda og Bergen er ikke isolert sett avgjørende for å tilfredsstille transportstandardkriteriene, og vi vurderer det derfor ikke som hensiktsmessig å stille krav om flere avganger på ruten. Setekravet foreslås derfor økt kun til det punkt hvor det kan betjenes med dagens krav til frekvens på minst to daglige avganger hverdager og helg, det vil si 48 000 seter. Mellom Sandane og Bergen er setekravet allerede svært lavt, og vi forslår ikke å justere dette ytterligere ned. For Sogndal-ruten foreslår vi en reduksjon til 20 000 seter. Samlet sett gir dette et krav om 75 000 seter til/fra Bergen og et samlet belegg på 72 prosent.

Prognosen for antall passasjerer på de rutene, vårt forslag til setekrav og belegget som følger av setekravet, er vist i Tabell 8-6.

8.6.2 Effektivisering av rutetilbudet

I henhold til Finansdepartementets rundskriv om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser er et tiltak samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirksomheter er større enn summen av kostnadene. På FOT-rutene er i utgangspunktet betalingsvilligheten til trafikantene lavere enn kostnadene ved å drifte rutetilbudet. Staten har imidlertid en betalingsvillighet for å sikre et tilfredsstillende transporttilbud til folk i hele Norge. Dette er årsaken til at FOT-rutene eksisterer.

I alternativet med en effektivisering av rutetilbudet har vi lagt til grunn at det kun er rutene som er strengt nødvendig for å sikre en tilfredsstillende transportstandard i henhold til transportstandardkriteriene som opprettholdes. Som diskutert i kapittel 8.4, betyr dette at antall FOT-ruter i Sør-Norge reduseres fra ti til fire. Dette vil føre til overført trafikk til de gjenværende lufthavnene på Vestlandet. Vi finner at Ørsta-Volda vil få cirka 20 000 flere passasjerer årlig, mens økningen ved Florø lufthavn vil være på cirka 80 000 passasjerer. Ruten Sogndal–Oslo vil få cirka 4 000 flere passasjerer.

Prognosen for antall passasjerer på de fire rutene, vårt forslag til setekrav og belegget som følger av setekravet, er vist i Tabell 8-6.

Tabell 8-6: Setekrav og belegg

	Nåværende setekrav	Videreføring av rutetilbudet			Effektivisering av rutetilbudet		
		Prognose (2031/32)	Anbefalt setekrav	Belegg	Prognose (2031/32)	Anbefalt setekrav	Belegg
RRS-OSL	44 500	17 500	30 000	58 %	0	0	0
FRO-OSL	96 500	44 300	70 000	63 %	124 300	175 000	71 %
SRP-OSL	73 000	38 900	60 000	65 %	0	0	0
HOV-OSL	152 000	110 500	152 000	73 %	130 500	180 000	73 %
FDE-OSL	122 500	78 300	122 500	64 %	0	0	0
SOG-OSL	76 000	44 000	76 000	58 %	48 000	76 000	63 %
SDN-OSL	54 000	40 000	54 000	74 %	0	0	0
HOV-BGO	41 500	40 800	48 000	85 %	40 800	60 000	68 %
SOG-BGO	26 000	9 900	20 000	50 %	0	0	0
SDN-BGO	7 000	2 700	7 000	39 %	0	0	0

Kilde: Oslo Economics og Norconsult

8.7 Forslag til FOT og dets budsjettmessige konsekvenser

I tabellene til slutt i dette kapittelet oppsummeres våre forslag til FOT i de to alternative ruteoppleggene som har blitt diskutert, en videreføring av dagens rutetilbud og en effektivisering av rutetilbudet hvor antall FOT-ruter reduseres fra ti til fire.

Til grunn for utformingen av FOT-kravene ligger anbefalingene fra kapitlene om miljøkrav og tiltak for å fremme konkurranse og forhandlingsevne. Det innebærer ingen nye miljøkrav som en del av kravene til FOT, og ingen endringer i kravene som stilles for å kunne delta i konkurransen. Videre er det lagt til grunn en videreføring av dagens prismodell. Det som justeres, er derfor kravene til produksjon, herunder ruter, rutetider, frekvens og setekrav.

Statens kostnader til kjøp av regionale ruteflygninger i Sør-Norge var på 688 millioner kroner for driftsåret fra og med april 2024 til og med mars 2025. Med dette som utgangspunkt, diskuterer vi i det videre statens utgifter til kjøp av regionale ruteflygninger i neste kontraktperiode.

8.7.1 Budsjettmessige virkninger av en videreføring av rutetilbudet

I forslaget til FOT som innebærer en videreføring av dagens rutetilbud, er endringer i krav til kapasitet og ruteføring begrenset. Vi antar at endringene kun vil ha begrenset innvirkning på kostnadene ved å levere tjenestene, og vi antar at konkurransen om rutene vil være den samme som ved forrige konkurranse. Statens kostnader til kjøp av de regionale ruteflyvningene i Sør-Norge vil derfor mest sannsynlig følge kostnadsutviklingen til drift av regionale flyruter.

Oslo Economics har foretatt en gjennomgang av de viktigste kostnadsdriverne for kortbaneoperasjonene og vurdert hva som kan forventes av kostnader fremover. Basert på forventet utvikling i de viktigste kostnadskomponentene i regionale flyruter, anslår Oslo Economics en samlet kostnadsvekst på fire til åtte prosent årlig (nominelt). Dette er noe høyere enn forventet prisvekst og reflekterer følgelig en forventning om realprisvekst for statens kjøp av regionale flyruter fremover (Oslo Economics, 2025).

Legger vi til grunn en kostnadsvekst på seks prosent årlig, vil statens nominelle kostnader til kjøp av regionale ruteflyvninger i Sør-Norge være på 819 millioner kroner første år i den neste kontrakts-

perioden. Samlet for fireårsperioden vil kostnadene være på 3,6 milliarder kroner.

8.7.2 Budsjettmessige virkninger av en effektivisering av rutetilbudet

I alternativet som innebærer en effektivisering av rutetilbudet, er det fire FOT-ruter i Sør-Norge som består. Kostnadene til disse fire rutene var for driftsåret 2024/25 på 355 millioner kroner. Om disse kostnadene fremskrives med en forventet nominell kostnadsvekst seks prosent årlig, blir statens kostnader på 422 millioner kroner første år i den neste kontraktperioden. Samlet for fireårsperioden vil kostnadene være på 1,8 milliarder kroner.

Det er imidlertid ikke gitt at en ren videreføring av dagens kostnader til rutene gir et riktig bilde på utviklingen dersom de foreslåtte endringer gjennomføres. På den ene siden vil rutene som blir igjen, få flere passasjerer enn i dag, og dermed øke inntekter. Dette trekker ned behovet for kompensasjon fra staten. På den andre siden gjør økte setekrav det nødvendig med flere avganger. Fra Florø antar vi produksjonen mål dobles, mens ved Ørsta-Volda vil det være tilstrekkelig med én ekstra avgang hver vei.

Dersom behovet for tilskudd dobles ved Florø og øker proporsjonalt med antall avganger ved Ørsta/Volda, vil den økte produksjonen koste staten 78 millioner til dagens priser. Med en kostnadsvekst på seks prosent årlig blir kostnaden på 93 millioner kroner i 2027/28.

Samlet sett vil kostnadene til staten ved en effektivisering av rutetilbudet være på 516 millioner kroner årlig i 2027/28 dersom dagens behov for kompensasjon videreføres. Dette må imidlertid ses på som et øvre estimat. Det gjennomsnittlige belegget på avgangene vil være høyere enn i dag. Videre har billettinntektene etter reduksjonen i maksimaltaksten vært høyere enn antatt da kontraktene ble inngått. Dette taler for et lavere behov for kompensasjon fra staten.

Effekter av mindre endringer

En effektivisering av rutetilbudet behøver ikke innebære en nedleggelse av seks FOT-ruter. Isolert sett vil en nedleggelse av hver av de seks rutene være samfunnsøkonomiske lønnsomt, ref. Tabell 8-4. Det vil også føre til reduserte kostnader for staten. Vi har ikke foretatt en prioritering av hvilke ruter som eventuelt bør legges ned først og sist, annet enn å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å redusere FOT-tilskuddet. Med henvisning til Tabell 8-4 gir en prioritering utelukkende basert på samfunnsøkonomi, følgende rangering fra mest til minst lønnsom å legge ned:

1. Stord–Oslo
2. Sandane–Oslo/Bergen
3. Førde–Oslo²⁰
4. Røros–Oslo
5. Sogndal–Bergen

Forskjellen i kostnader mellom en videreføring av rutetilbudet og en full effektivisering av rutetilbudet er på 819-422 = 397 millioner kroner. I gjennomsnitt tilsvarer dette en mulig besparelse på 65 millioner kroner per år for hver rute som legges ned. Det vil naturligvis være variasjoner mellom ruter. Legges rutene til Røros eller Stord ned, eller rutene mellom

Sogndal/Sandane og Bergen, så vil det ikke være behov for å kjøpe mer kapasitet på andre FOT-ruter. De budsjettmessige besparelsene på disse rutene vil derfor tilsvare dagens kostnader. Legges rutene mellom Sandane og Oslo og/eller mellom Førde eller Florø og Oslo ned, så må kapasiteten samtidig økes ved andre lufthavner. De budsjettmessige besparelsene vil derfor være noe mindre enn kostnadene ved dagens kjøp av flyvninger på disse rutene.

Tabell 8-7: Foreslåtte FOT-krav ved en videreføring av rutetilbudet

Stord–Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 36 500 seter per år i hver retning.	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 30 000 seter per år i hver retning.
Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.	Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.
Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Stord – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Stord – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00	Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Stord – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Stord – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00

Florø–Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 48 250 seter per år i hver retning.	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 35 000 seter per år i hver retning.

²⁰ Netto nåverdi av å legge ned Sandane og Førde minus netto nåverdi av å legge ned Sandane er 1 313-723=590 millioner kroner.

Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst tre daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst tre avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Florø – Første landing i Oslo skal være senest 08:30 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Florø – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00	Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Florø – Første landing i Oslo skal være senest 08:30 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Florø – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00
---	---

Førde–Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 61 250 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst tre daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst tre avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Førde – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Førde – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 61 250 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst tre daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst tre avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Førde – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Førde – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00

Sandane–Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 27 000 seter per år i hver retning.	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 27 000 seter per år i hver retning.
Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.	Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.
Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Sandane – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Sandane – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00	Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Sandane – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Sandane – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00

Sandane–Bergen	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 3 500 seter per år i hver retning.	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 3 500 seter per år i hver retning.
Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst en avgang hver vei på lørdag og søndag samlet.	Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.
Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Sandane	Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Sandane

- Første landing i Bergen skal være senest 09:00 - Siste avgang til Bergen skal være tidligst 16:00 • Til Sandane - Første avgang fra Bergen skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Bergen skal være tidligst 16:30	- Første landing i Bergen skal være senest 09:00 - Siste avgang til Bergen skal være tidligst 16:00 • Til Sandane - Første avgang fra Bergen skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Bergen skal være tidligst 16:30
--	--

Ørsta-Volda–Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 76 000 seter per år i hver retning.	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 76 000 seter per år i hver retning.
Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> - Det skal være minst tre daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> - Det skal være minst tre avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.	Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> - Det skal være minst tre daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> - Det skal være minst tre avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.
Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Ørsta-Volda - Første landing i Oslo skal være senest 08:00 - Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Ørsta-Volda - Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00	Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Ørsta-Volda - Første landing i Oslo skal være senest 08:00 - Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Ørsta-Volda - Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00

Ørsta-Volda–Bergen	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 20 750 seter per år i hver retning.	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 24 000 seter per år i hver retning.
Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i>	Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i>

- Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag-søndag:</i> - Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag-fredag:</i> • Fra Ørsta-Volda - Første landing i Bergen skal være senest 09:00 - Siste avgang til Bergen skal være tidligst 16:00 • Til Ørsta-Volda - Første avgang fra Bergen skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Bergen skal være tidligst 16:30	- Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag-søndag:</i> - Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag-fredag:</i> • Fra Ørsta-Volda - Første landing i Bergen skal være senest 09:00 - Siste avgang til Bergen skal være tidligst 16:00 • Til Ørsta-Volda - Første avgang fra Bergen skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Bergen skal være tidligst 16:30
---	---

Sogndal-Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 38 000 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag-fredag:</i> - Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag-søndag:</i> - Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag-fredag:</i> • Fra Sogndal - Første landing i Oslo skal være senest 08:00 - Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Sogndal - Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 38 000 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag-fredag:</i> - Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag-søndag:</i> - Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag-fredag:</i> • Fra Sogndal - Første landing i Oslo skal være senest 08:00 - Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Sogndal - Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00

Sogndal–Bergen	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 13 000 seter per år i hver retning.	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 10 000 seter per år i hver retning.
Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.	Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.
Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Sogndal – Første landing i Bergen skal være senest 09:00 – Siste avgang til Bergen skal være tidligst 16:00 • Til Sogndal – Første avgang fra Bergen skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Bergen skal være tidligst 16:30	Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Sogndal – Første landing i Bergen skal være senest 09:00 – Siste avgang til Bergen skal være tidligst 16:00 • Til Sogndal – Første avgang fra Bergen skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Bergen skal være tidligst 16:30

Røros–Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 22 250 seter per år i hver retning.	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 15 000 seter per år i hver retning.
Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.	Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.
Rutetider	Rutetider

<i>Mandag–fredag:</i> - Fra Røros - Første landing i Oslo skal være senest 08:00 - Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 - Til Røros - Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00 Krav til nattparkering «På dette ruteområdet er det eit krav om at flyet skal nattparkere på Røros lufthavn. Dette føreset at flyet må kunne parkere i hangaren på Røros.»	<i>Mandag–fredag:</i> - Fra Røros - Første landing i Oslo skal være senest 08:00 - Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 - Til Røros - Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00 Krav til nattparkering «På dette ruteområdet er det eit krav om at flyet skal nattparkere på Røros lufthavn. Dette føreset at flyet må kunne parkere i hangaren på Røros.»
--	--

Tabell 8-8: Foreslåtte FOT-krav ved en effektivisering av rutetilbudet

Florø–Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 48 250 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> - Det skal være minst tre daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> - Det skal være minst tre avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> - Fra Florø - Første landing i Oslo skal være senest 08:30 - Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 - Til Florø - Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 87 500 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> - Det skal være minst tre daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> - Det skal være minst tre avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> - Fra Florø - Første landing i Oslo skal være senest 08:30 - Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 - Til Florø - Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 - Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00

Ørsta-Volda–Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet	Kapasitet

Tilbudt setekapasitet skal være minst 76 000 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst tre daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst tre avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Ørsta-Volda – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Ørsta-Volda – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00	Tilbudt setekapasitet skal være minst 90 000 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst tre daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst tre avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Ørsta-Volda – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Ørsta-Volda – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00
--	--

Sogndal–Oslo	
Dagens krav	Forslag
Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 38 000 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Sogndal – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Sogndal – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00	Kapasitet Tilbudt setekapasitet skal være minst 38 000 seter per år i hver retning. Ruteføring <i>Mandag–fredag:</i> – Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger. <i>Lørdag–søndag:</i> – Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet. Rutetider <i>Mandag–fredag:</i> • Fra Sogndal – Første landing i Oslo skal være senest 08:00 – Siste avgang til Oslo skal være tidligst 16:00 • Til Sogndal – Første avgang fra Oslo skal være senest 10:00 – Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00

- Siste avgang fra Oslo skal være tidligst 17:00

Ørsta-Volda-Bergen

Dagens krav

Kapasitet

Tilbudt setekapasitet skal være minst 20 750 seter per år i hver retning.

Ruteføring

Mandag-fredag:

- Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger.

Lørdag-søndag:

- Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.

Rutetider

Mandag-fredag:

- Fra Ørsta-Volda
 - Første landing i Bergen skal være senest 09:00
 - Siste avgang til Bergen skal være tidligst 16:00
- Til Ørsta-Volda
 - Første avgang fra Bergen skal være senest 10:00
 - Siste avgang fra Bergen skal være tidligst 16:30

Forslag

Kapasitet

Tilbudt setekapasitet skal være minst 30 000 seter per år i hver retning.

Ruteføring

Mandag-fredag:

- Det skal være minst to daglige avganger i begge retninger.

Lørdag-søndag:

- Det skal være minst to avganger hver vei på lørdag og søndag samlet.

Rutetider

Mandag-fredag:

- Fra Ørsta-Volda
 - Første landing i Bergen skal være senest 09:00
 - Siste avgang til Bergen skal være tidligst 16:00
- Til Ørsta-Volda
 - Første avgang fra Bergen skal være senest 10:00
 - Siste avgang fra Bergen skal være tidligst 16:30

9. Referanser

Anskaffelsesloven, 2017. *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

[Funnet 4 juli 2025].

ATR, 2024. *ATR Reinstates Core Business Focus*. [Internett]

Available at: <https://www.atr-aircraft.com/presspost/atr-reinstates-core-business-focus/>

[Funnet 13 august 2025].

Avinor, 2023. *Tilpasse lufthavnene til null- og lavutslippsfly*, s.l.: s.n.

Avinor,

BETA, u.d. *Aircraft*. [Internett]

Available at: <https://beta.team/aircraft>

[Funnet 3 september 2025].

Bråthen, S., Thune-Larsen, H., Mork, A. G. & Laingen, M., 2021. *Kjøp av flyruter på rutestrekningene i Troms og Finnmark og mot Nordland fra 1. april 2022*. Molde: Møreforskning AS.

Bråthen, S. et al., 2015. *Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Nord-Norge*, Molde: Møreforskning AS.

Bråthen, S. et al., 2018. *Forslag til offentlig kjøp av regionale flyruter i Sør-Norge - For avtaleperioden 1. april 2020 - 31. mars 2024*. Molde : Møreforskning Molde AS.

DAT, u.d. *Fleet*. [Internett]

Available at: <https://dat-corporate.com/fleet/>

[Funnet 13 august 2025].

EASA, 2025. *Sustainable Aviation Fuels*. [Internett]

Available at: <https://www.easa.europa.eu/en/domains/environment/eaer/sustainable-aviation-fuels>

[Funnet 4 juli 2025].

EU, 2025. *ReFuelEU Aviation*. [Internett]

Available at: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/environment/refueeu-aviation_en

[Funnet 4 juli 2025].

EVE, 2023. *Eve and Widerøe Zero Extend Partnership, Aiming to Launch eVTOL Operations in Scandinavia with Up to 50 Aircraft*. [Internett]

Available at: <https://www.eveairmobility.com/eve-and-wideroe-zero-extend-partnership-aiming-to-launch-evtol-operations-in-scandinavia-with-up-to-50-aircraft/>

[Funnet 2025].

Finansdepartementet, 2024. *Avgiftssatser 2025*, s.l.: Finansdepartementet.

Flügel, S. et al., 2020. *Verdsetting av reisetid og tidsavhengige faktorer. TØI rapport 1762/2020*, Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Forskrift om lufttransporttjenester i EØS, 2011. *Forskrift om lufttransporttjenester i EØS*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-12-833>

[Funnet 4 juli 2025].

Forskrift om tilleggskrav for ervervsmessige luftfartsoperasjoner på kortbanelufthavner, 2018. *Forskrift om tilleggskrav for ervervsmessige luftfartsoperasjoner på kortbanelufthavner*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-17-1339>

[Funnet 13 august 2025].

Hoff, K. L., Müller, F. & Bråthen, S., 2018. *Utredning av grunnlaget for PSO i 3 svenske flyturer*, s.l.: Møreforskning Molde AS.

Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024. *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2025*, s.l.: s.n.

Madslien, A. & Steinsland, C., 2022. *Fremskrivninger for persontransport til NTP 2025-2036. TØI rapport 1926/2022*, Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Meld. St. 13 (2020-2021), 2021. *Klimaplan for 2021-2030*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a78ecf5ad2344fa5ae4a394412ef8975/nn-no/pdfs/stm202020210013000dddpdfs.pdf>
[Funnet 4 juli 2025].

Meld. St. 14 (2023-2024), 2024. *Nasjonal transportplan 2025-2036*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Miljødirektoratet, 2019. *EUs klimakvotesystem*. [Internett]
Available at: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimakvoter/eus-klimakvotesystem/>
[Funnet 4 juli 2025].

Norheim, B., 2017. *Kollektivtransport. Utfordringer, muligheter og løsninger for byområder*. s.l.: Statens vegvesen.

Norsk elbilforening, 2025. *Utvikler det elektriske sjøflyet Noemi i Norge*. [Internett]
Available at: <https://elbil.no/utvikler-det-elektriske-sjoflyet-noemi-i-norge/>
[Funnet 2025].

NOU 2019: *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring*, s.l.: Samferdselsdepartementet.

NRK, 2023. *Gir opp byggingen av elektrisk småfly*. [Internett]
Available at: <https://www.nrk.no/nordland/gir-opp-byggingen-av-elektrisk-smafly--1.16469571>
[Funnet 2025].

NRK, 2025. *Dette elektriske flyet er det første som flyr en rute i Norge*. [Internett]
Available at: <https://www.nrk.no/rogaland/starter-elektriske-flyvninger-mellom-stavanger-og-bergen-1.17519447>
[Funnet 4 september 2025].

Oslo Economics, 2016. *Beregning av elastisiteter for togreiser*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2022. *Forslag til offentlig kjøp av regionale flyruter*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2025. *Kostnader og mulige tiltak for et mer effektivt regionalt flytilbud*, s.l.: s.n.

Perry, D., 2025. *ZeroAvia insists ZA600 powertrain is 'halfway to certification'*. [Internett]
Available at: <https://www.flightglobal.com/aerospace/zeroavia-insists-za600-powertrain-is-halfway-to-certification/163434.article>
[Funnet 2025].

Prop. 1 LS (2024-2025), 2025. *Forslag til stortingsvedtak om flypassasjeravgift for 2025*, s.l.: Finansdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2023. *Innbydning til konkurranse - Drift av regionale ruteflygingar i Noreg 1. april 2024 – 31. oktober 2027/2028*. [Internett]
Available at: https://www.regjeringen.no/contentassets/441cfe43dcf24fdc94dbee769f2b282b/innbyding-til-konkurranse_noreg-2023.pdf
[Funnet 2025].

SAS, 2019. *Biodrivstoff*. [Internett]
Available at: <https://www.sas.no/reiseinfo/tilleggstjenester/biodrivstoff/>
[Funnet 4 juli 2025].

Schjølberg, I., Midtgård, O.-M. & Nøland, J. K., 2021. *Hydrogendrevne elfly kan gjøre luftfarten helt utslippsfri*. [Internett]
Available at: <https://www.ntnu.no/blogger/ingrid-schjolberg-ie/2021/04/08/hydrogendrevne-elfly-kan-gjore-luftfarten-helt-utslippsfri/>
[Funnet 4 juli 2025].

SSB, 2025. *Konsumprisindeksen - 03013: Konsumprisindeks, etter måned og statistikkvariabel*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/03013/>
[Funnet 3 september 2025].

SSB, 2025. *Produsentprisindekser for tjenester - 14197: Lufttransport med passasjerer, prisindeks (2010=100), etter kvartal og statistikkvariabel*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/14197>
[Funnet 2025].

SSB, 2025. *Utslipp til luft: Tabell 13931: Klimagasser AR5, etter kilde (aktivitet), statistikkvariabel og år*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/13931>
[Funnet 3 Juli 2025].

Statens vegvesen, 2021. *Konsekvensanalyser - Håndbok V712*, Oslo: Vegdirektoratet.

Widerøe, u.d. *Widerøes flytyper*. [Internett]
Available at: <https://www.wideroe.no/om-selskapet/flytyper>
[Funnet 13 august 2025].

ZeroAvia, 2023. *ZeroAvia Successfully Completes Initial Dornier 228 Flight Test Campaign*. [Internett]
Available at: <https://zeroavia.com/complete-flight-test/>
[Funnet 2025].

Vedlegg A IATA-koder

IATA-kode	Lufthavn	Tettsteder og byer i lufthavnens influensområde
BCO	Bergen lufthavn, Flesland	Bergen
HOV	Ørsta-Volda lufthavn, Hovden	Ørsta, Volda, Stryn
FDE	Førde lufthavn	Førde
FRO	Florø lufthavn	Florø
OSL	Oslo lufthavn Gardermoen	Oslo
RRS	Røros lufthavn	Røros
SDN	Sandane lufthavn	Sandane, Nordfjordeid, Måløy
SOG	Sogndal lufthavn	Sogndalsfjæra, Øvre Årdal
SRP	Stord lufthavn	Leirvik
TRD	Trondheim lufthavn, Værnes	Trondheim

Vedlegg B Prognoser

Florø-Oslo

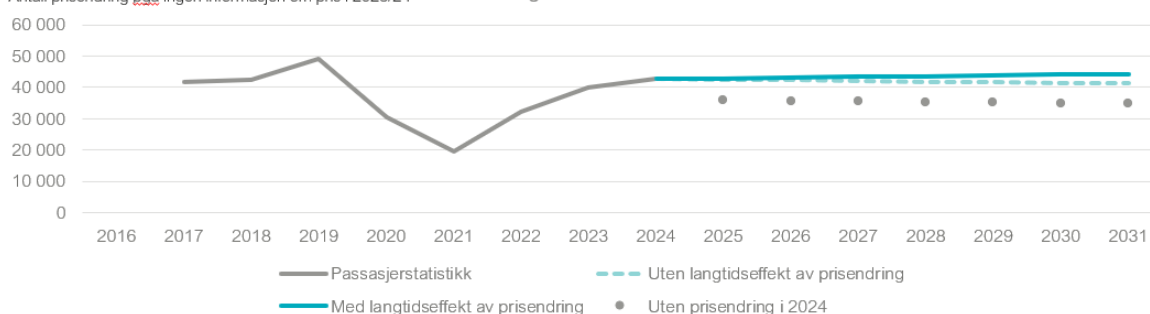
Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Vestlandet	- 0,5 %
Befolkningsutvikling	+ 0,1 %
Arbeidsplassutvikling	- 0,6 %
Historiske passasjertall 2016-2023	- 0,8 %

Prisendring	Valgt elasticitet
- 35%*	-0,36 (lav)

* Antall prisendring pga ingen informasjon om pris i 2023/24

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	39 900	
2024	42 700	
April 2028-mars 2029	43 600	
April 2031-mars 2032	44 300	
Årlig endring april 2028-mars 2032	+ 0,5 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-Mars 2032	- 0,5 %	Uten langtidseffekt

Prognose Florø-Oslo



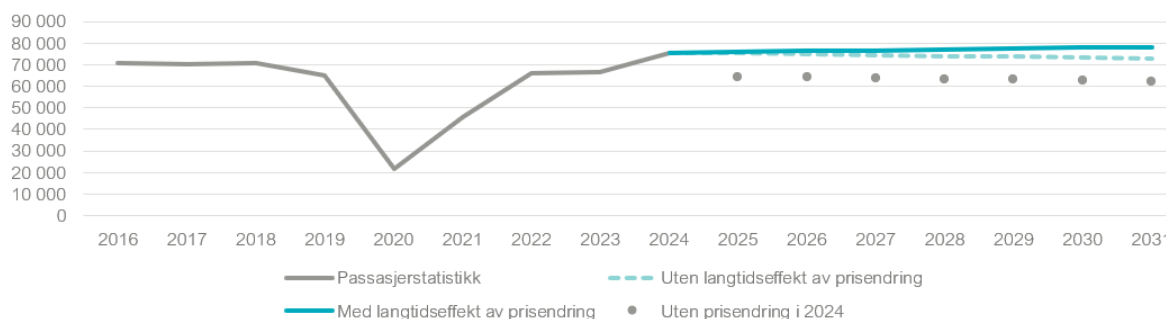
Førde-Oslo

Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Vestlandet	- 0,5 %
Befolkningsutvikling	+ 0,0 %
Arbeidsplassutvikling	- 0,5 %
Historiske passasjertall 2016-2023	- 0,9 %

Prisendring	Valgt elasticitet
- 35%	-0,36 (lav)

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	66 700	
2024	75 700	
April 2028-Mars 2029	77 100	
April 2031-Mars 2032	78 300	
Årlig endring april 2028-mars 2032	+ 0,5 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-mars 2032	- 0,5 %	Uten langtidseffekt

Prognose Førde-Oslo

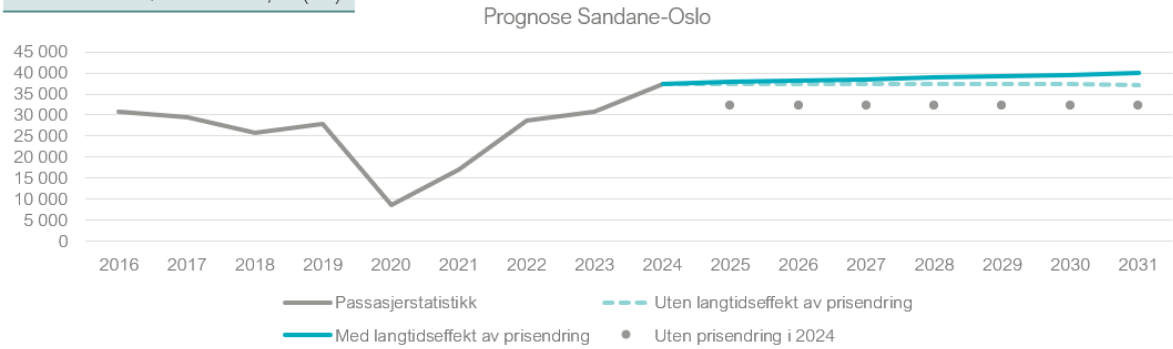


Sandane-Oslo

Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Vestlandet	- 0,5 %
Befolkningsutvikling	- 0,1 %
Arbeidsplassutvikling	- 0,2 %
Historiske passasjertall 2016-2023	0,0 %

Prisendring	Valgt elasticitet
- 35%	-0,36 (lav)

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	30 700	
2024	37 500	
April 2028-Mars 2029	38 900	
April 2031-Mars 2032	40 000	
Årlig endring april 2028-mars 2032	+ 0,9 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-Mars 2032	- 0,1 %	Uten langtidseffekt

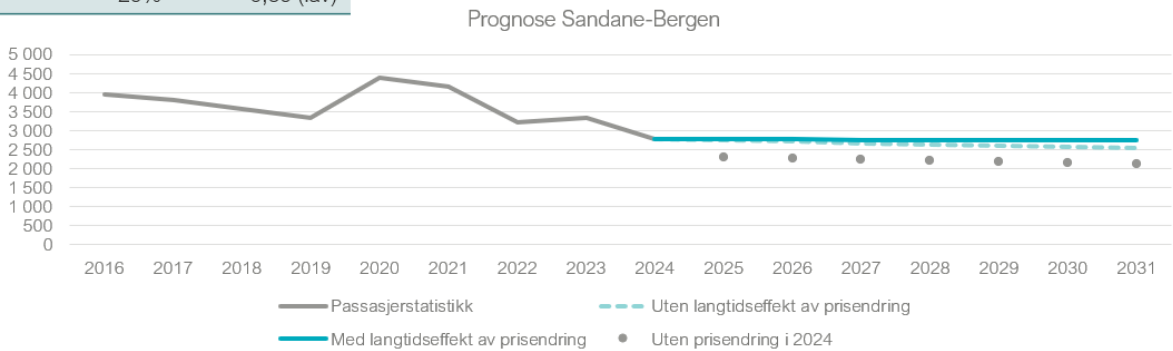


Sandane-Bergen

Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Vestlandet	- 0,5 %
Befolkningsutvikling	- 0,1 %
Arbeidsplassutvikling	- 0,2 %
Historiske passasjertall 2016-2023	- 2,5 %

Prisendring	Valgt elasticitet
- 29%	-0,39 (lav)

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	3 300	
2024	2 800	
April 2028-Mars 2029	2 700	
April 2031-Mars 2032	2 700	
Årlig endring april 2028-mars 2032	- 0,2 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-Mars 2032	- 1,3 %	Uten langtidseffekt

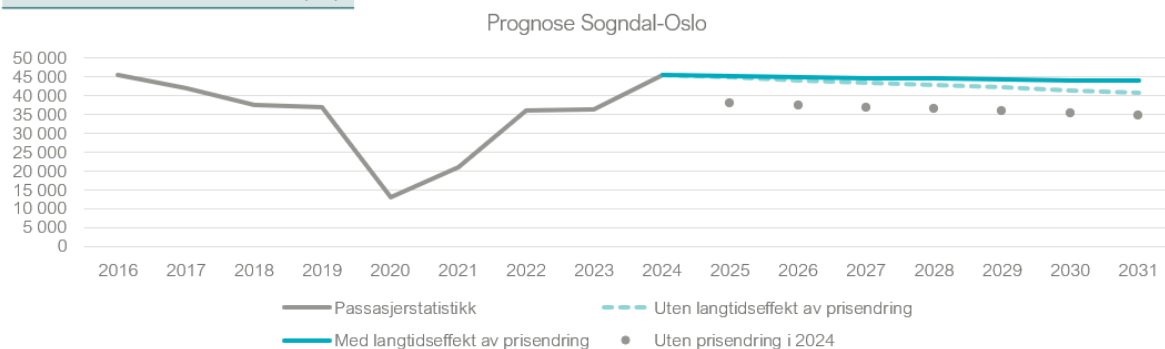


Sogndal-Oslo

Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Vestlandet	- 0,5 %
Befolkningsutvikling	+ 0,2 %
Arbeidsplassutvikling	- 0,6 %
Historiske passasjertall 2016-2023	- 3,1 %

Prisendring	Valgt elasticitet
- 38%	-0,33 (lav)

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	36 500	
2024	45 500	
April 2028-Mars 2029	44 100	
April 2031-Mars 2032	44 000	
Årlig endring april 2028-mars 2032	- 0,2 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-Mars 2032	- 1,5 %	Uten langtidseffekt

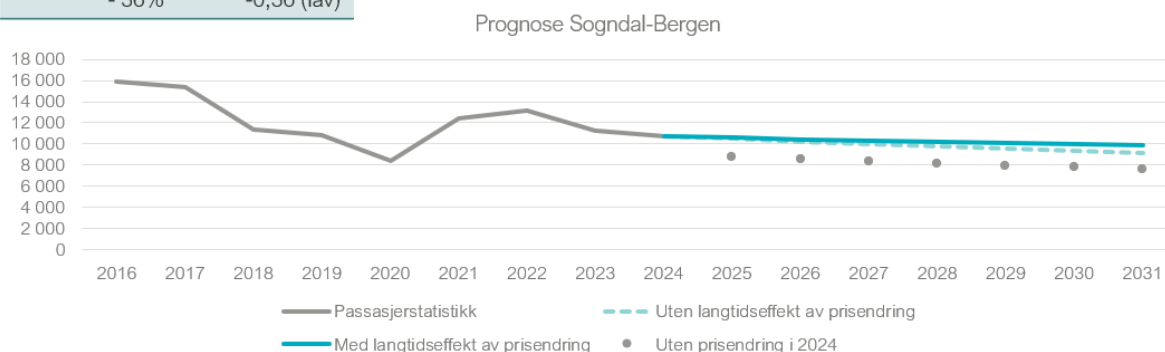


Sogndal-Bergen

Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Vestlandet	- 0,5 %
Befolkningsutvikling	+ 0,2 %
Arbeidsplassutvikling	- 0,2 %
Historiske passasjertall 2016-2023	- 4,7 %

Prisendring	Valgt elasticitet
- 36%	-0,36 (lav)

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	11 300	
2024	10 700	
April 2028-Mars 2029	10 200	
April 2031-Mars 2032	9 900	
Årlig endring april 2028-mars 2032	- 1,0 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-Mars 2032	- 2,1 %	Uten langtidseffekt

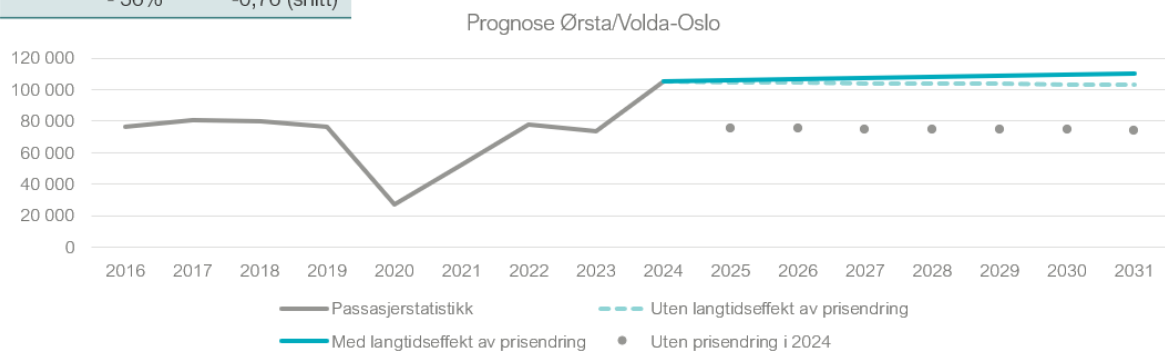


Ørsta-Volda – Oslo

Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Vestlandet	- 0,5 %
Befolkningsutvikling	+ 0,1 %
Arbeidsplassutvikling	+ 0,2 %
Historiske passasjertall 2016-2023	- 0,6 %

Prisendring	Valgt elasticitet
- 36%	-0,76 (snitt)

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	73 300	
2024	105 200	
April 2028-Mars 2029	108 200	
April 2031-Mars 2032	110 500	
Årlig endring april 2028-mars 2032	+ 0,7 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-Mars 2032	- 0,3 %	Uten langtidseffekt

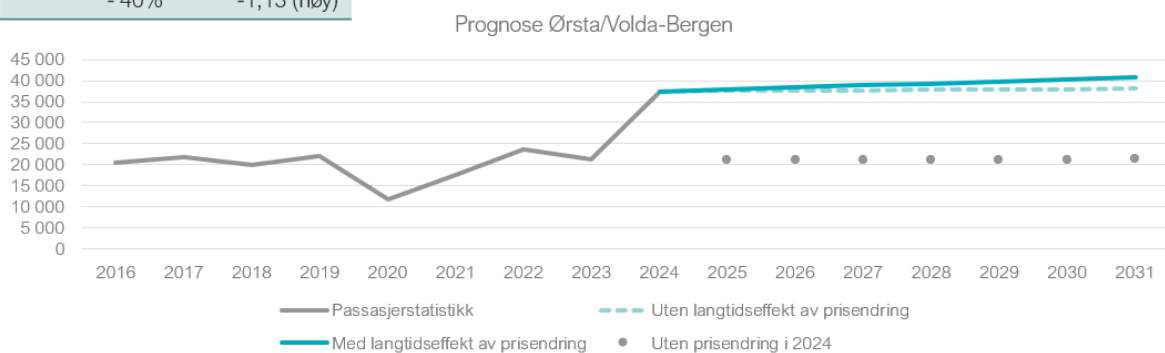


Ørsta-Volda – Bergen

Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Vestlandet	- 0,5 %
Befolkningsutvikling	+ 0,1 %
Arbeidsplassutvikling	+ 0,2 %
Historiske passasjertall 2016-2023	+ 0,4 %

Prisendring	Valgt elasticitet
- 40%	-1,13 (høy)

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	21 200	
2024	37 500	
April 2028-Mars 2029	39 400	
April 2031-Mars 2032	40 800	
Årlig endring april 2028-mars 2032	+ 1,2 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-Mars 2032	+ 0,0 %	Uten langtidseffekt

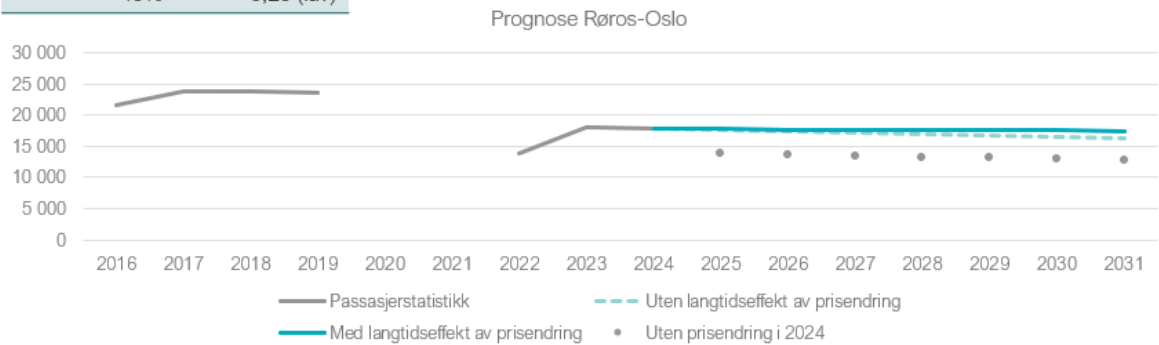


Røros-Oslo

Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Røros	- 0,4 %
Befolkningsutvikling	+ 0,0 %
Arbeidsplassutvikling	- 0,5 %
Historiske passasjertall 2016-2023	- 2,5 %

Prisendring	Valgt elastisitet
- 49%	-0,29 (lav)

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	18 100	
2024	17 800	
April 2028-Mars 2029	17 600	
April 2031-Mars 2032	17 500	
Årlig endring april 2028-mars 2032	- 0,2 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-Mars 2032	- 1,3 %	Uten langtidseffekt



Stord-Oslo

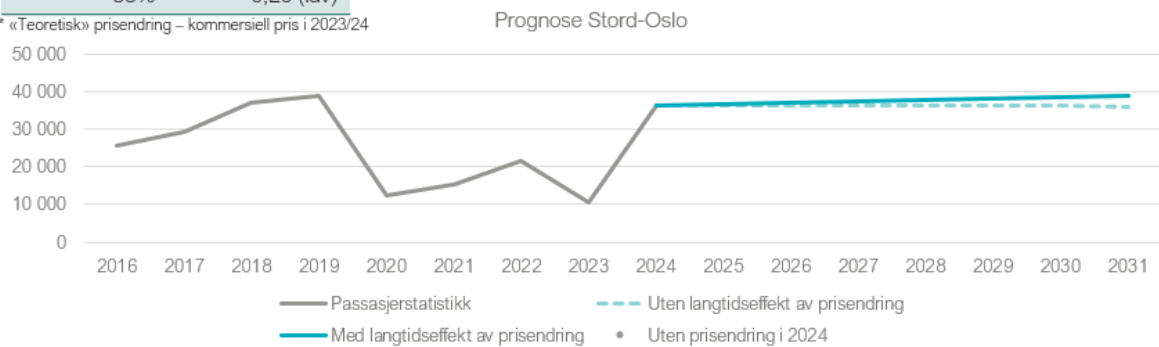
Stord ble først FOT-rute april 2024. I beregning av prognose har vi derfor ikke lagt vekt på historiske passasjertall. De øvrige faktorene er vektet slik: demografi (befolkningsutvikling og arbeidsplassutvikling): 45 prosent, NTP Stord 35 prosent, nasjonal grunnprognose for fly: 20 prosent.

Datakilder	Årlig vekst
Grunnprognose for fly (TØI)	+ 0,3 %
NTP Stord	- 0,2 %
Befolkningsutvikling	- 0,1 %
Arbeidsplassutvikling	- 0,1 %
Historiske passasjertall 2016-2023	

Prisendring	Valgt elastisitet
- 35%*	-0,29 (lav)

* «Teoretisk» prisendring – kommersiell pris i 2023/24

Nøkkeltall (passasjerer/år)		
2023	10 500	
2024	36 400	
April 2028-Mars 2029	37 800	
April 2031-Mars 2032	38 900	
Årlig endring april 2028-mars 2032	+ 1,0 %	Med langtidseffekt
Årlig endring April 2028-Mars 2032	0,0 %	Uten langtidseffekt



Følsomhetsberegninger

Prognoser med og uten langtidseffekt av prisendring

	Datakilder for trafikktvikling vektet slik som beskrevet i rapport, med langtidseffekt av prisendring			Datakilder for trafikktvikling vektet slik som beskrevet i rapport, uten langtidseffekt av prisendring		
	Prognose 2028/29	Prognose 2031/32	Gjennomsnittlig årlig endring (2025–2032)	Prognose 2028/29	Prognose 2031/32	Gjennomsnittlig årlig endring (2025–2032)
Stord–Oslo	37 800	38 900	+ 1,0 %	36 300	36 300	0,0
Førde–Oslo	77 100	78 300	+ 0,5 %	74 100	72 900	-0,5
Florø–Oslo	43 600	44 300	+ 0,5 %	41 900	41 300	-0,5
Sogndal–Oslo	44 500	44 000	- 0,4 %	42 700	40 900	-0,5
Sogndal–Bergen	10 200	9 900	- 1,0 %	9 800	9 200	-2,1
Sandane–Oslo	38 900	40 000	+ 0,9 %	37 400	37 300	-0,1
Sandane–Bergen	2 700	2 700	- 0,2 %	2 600	2 500	-1,3
Ørsta–Volda–Oslo	108 200	110 500	+ 0,7 %	103 900	103 000	-0,3
Ørsta–Volda–Bergen	39 400	40 800	+ 1,2 %	37 800	38 100	+ 0,2
Røros–Oslo	17 600	17 500	- 0,2 %	16 900	16 300	-1,3

Prognoser med ulik vektning av datakilder for trafikkutvikling.

	Datakilder for trafikkutvikling vektet slik som beskrevet i rapport, med langtidseffekt av prisendring			Datakilder for trafikkutvikling vektet slik at hver kilde teller 25 prosent, med langtidseffekt av prisendring		
	Prognose 2028/29	Prognose 2031/32	Gjennomsnittlig årlig endring (2025–2032)	Prognose 2028/29	Prognose 2031/32	Gjennomsnittlig årlig endring (2025–2032)
Stord-Oslo	37 800	38 900	+ 1,0 %	37 900	39 000	+ 1,0
Førde-Oslo	77 100	78 300	+ 0,5 %	77 700	79 400	+0,7
Florø-Oslo	43 600	44 300	+ 0,5 %	43 900	44 900	+ 0,7
Sogndal-Oslo	44 500	44 000	- 0,4 %	45 900	46 300	+0,3
Sogndal-Bergen	10 200	9 900	- 1,0 %	10 700	10 700	0,0
Sandane-Oslo	38 900	40 000	+ 0,9 %	38 900	470 00	+0,9
Sandane-Bergen	2 700	2 700	- 0,2 %	2 800	2 800	+0,4
Ørsta-Volda-Oslo	108 200	110 500	+ 0,7 %	108 900	111 700	+ 0,9
Ørsta-Volda-Bergen	39 400	40 800	+ 1,2 %	39 200	40 500	+ 1,1
Røros-Oslo	17 600	17 500	- 0,2 %	18 100	18 300	+ 0,4

Vedlegg C Transportstandardkriterier

Transport	Kriterier		
	Tilgang til hovedstad	Tilgang til internasjonalt flytilbud	Tilgang til universitetssykehus
Florø			
Aktuell lokasjon	Oslo	Oslo	Bergen
Dagens transport			
Avreise	06:30	06:30	Ok med bil
Ankomst	09:00	08:20	
Reisetid	2:30	1:50	
Mellomlandinger	0	0	
Retur	18:45	20:15	
Ankomst	21:40	21:40	
Reisetid	2:55	1:25	
Mellomlandinger	0	0	
Førde			
Aktuell lokasjon	Oslo	Oslo	Bergen
Dagens transport			
Avreise	05:05	05:05	Ok med bil
Ankomst	07:50	07:10	
Reisetid	2:45	2:05	
Mellomlandinger	0	0	
Retur	20:45	22:15	
Ankomst	23:50	23:50	
Reisetid	3:05	1:35	
Mellomlandinger	0	0	
Sandane			
Aktuell lokasjon	Oslo	Oslo	Bergen
Dagens transport			
Avreise	05:10	05:10	05:10
Ankomst	08:20	07:40	08:00
Reisetid	3:10	2:30	2:50
Mellomlandinger	0	0	1

Retur	19:35	21:05	19:00
Ankomst	23:10	23:10	23:10
Reisetid	3:35	2:05	4:10
Mellomlandinger	0	0	1
Sogndalsfjøra			
Aktuell lokasjon	Oslo	Oslo	Bergen
Dagens transport			
Avreise	05:40	05:40	05:40
Ankomst	08:20	07:40	08:00
Reisetid	2:40	2:00	02:20
Mellomlandinger	0	0	0
Retur	19:35	21:05	19:00
Ankomst	22:35	22:35	21:40
Reisetid	3:00	1:30	2:40
Mellomlandinger	0	0	0
Ørsta-Volda			
Aktuell lokasjon	Oslo	Oslo	Trondheim
Dagens transport			
Avreise	05:20	05:20	05:20
Ankomst	07:55	07:15	09:35
Reisetid	2:35	1:55	4:15
Mellomlandinger	0	0	1
Retur	17:35	19:05	18:50
Ankomst	20:30	20:30	23:40
Reisetid	2:55	1:25	4:50
Mellomlandinger	0	0	1
Leirvik			
Aktuell lokasjon	Oslo	Bergen	Bergen
Dagens transport			
Avreise	06:00	Ok med bil	Ok med bil
Ankomst	08:40		
Reisetid	2:40		
Mellomlandinger	0		
Retur	16:30		

Ankomst	19:45		
Reisetid	3:15		
Mellomlandinger	0		
Røros			
Aktuell lokasjon	Oslo	Oslo	Trondheim
Dagens transport			
Avreise	06:00	06:00	Ok med bil
Ankomst	08:20	07:40	
Reisetid	2:20	1:40	
Mellomlandinger	0	0	
Retur	16:30	18:10	
Ankomst	19:15	19:15	
Reisetid	2:45	1:05	
Mellomlandinger	0	0	

Vedlegg D Generaliserte reisekostnader og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I utredningen anvendes beregninger av generaliserte reisekostnader og flydriftskostnader for å vurdere behovet for flere FOT-ruter, mens en mer omfattende samfunnsøkonomisk analyse er gjennomført for å vurdere virkninger av å legge ned FOT-ruter. I dette vedlegget beskrives hvordan generaliserte reisekostnader og de ulike virkninger som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen er beregnet.

D.1 Generaliserte reisekostnader

Generaliserte reisekostnader er et mål på den samlede kostnaden en trafikant har eller opplever ved å gjennomføre en reise. I generaliserte kostnader inngår både direkte kostnader som billettpriser, drivstoff og bompenger, og tidskostnader, som reisetid, ventetid og byttetid. I tillegg kan beregninger av generaliserte reisekostnader inkludere eventuelle ulemper knyttet til komfort, regularitet og pålitelighet. Denne typen virkninger er ikke inkludert i våre beregninger.

I utgangspunktet anvendes ulike tidsverdier, avhengig av hvilke transportmidler som benyttes, samt hva som er hensikten med reisen. Reiser med fly tillegges eksempelvis en høyere tidsverdi enn reiser med bil. Måten vi benytter generaliserte kostnader er ved å sammenligne en flyreise med en reise gjennomført med bil. Men istedenfor å tillegge reisene som gjennomføres med bil en lavere tidsverdi, anvender vi tidsverdier for fly på samtlige reiser. Dette fordi vi ønsker å fange opp virkninger for trafikanter som i utgangspunktet ønsker å benytte fly, men som overføres til bil fordi et flytilbud ikke eksisterer.

Tidsverdiene er gradert etter reisehensikt. Vi skiller mellom tjenestereiser, reiser gjennomført til/fra arbeid og fritidsreiser. Tidsverdiene vi benytter, målt i 2024-kroner per time, er som følger:

- Tjenestereise = 911 kr/time
- Arbeidsreiser = 518 kr/time
- Fritidsreiser = 307 kr/time

Basert på RVU-data har vi foretatt en fordeling av reiser etter reisehensikt på de ulike lufthavnene og beregnet en gjennomsnittlig tidsverdi, både for hver lufthavn og for lufthavnene samlet. Det er tidsverdien for lufthavnene samlet vi anvender i beregningen av generaliserte kostnader for eventuelle nye FOT-ruter.

Tabell D-1: Fordeling av reisehensikt og gjennomsnittlige tidsverdier

Rute	Tjenestereiser (andel)	Arbeidsreiser (andel)	Fritidsreiser (andel)	Tidsverdi (kr/time)
FRO-OSL	22	33	45	510
FDE-OSL	33	22	45	553
HOV-OSL	27	21	52	515
RRS-OSL	24	13	63	480
SDN-OSL	21	21	58	478
SOG-OSL	29	18	53	520
SRP-OSL	27	40	33	555
HOV-BGO	27	21	52	515
SDN-BGO	21	21	58	478
SOG-BGO	29	18	53	520
Gjennomsnitt				512

Generaliserte reisekostnader for flyreiser

Generaliserte reisekostnader ved bruk av fly består av følgende kostnadskomponenter:

- Verdi av reisetid
- Flybilletter

Reisetiden for flyreiser inkluderer tid til og fra lufthavnen, oppmøtetid på lufthavnen og flytiden. For tid til og fra lufthavn inkluderes også overfartstid og oppmøtetid for ferje hvis det er aktuelt. For regionale lufthavner legges det til grunn oppmøte 40 minutter før avgang, mens det på de internasjonale lufthavnene forutsettes oppmøte en time før.

Generaliserte reisekostnader for bilreiser

Generaliserte reisekostnader ved bruk av bil består av følgende kostnader:

- Verdi av reisetid
- Distanseavhengige kjøretøykostnader
- Bompenger og ferjebilletter

Distanseavhengige kjøretøykostnader inkluderer kostnader til drivstoff, olje og dekk, reparasjon, og kapitalkostnad. Vi benytter kostnader for lette kjøretøy (personbiler). Verdiene som er benyttet er gjengitt i Tabell D-2.

For bompenger og ferjebilletter er det lagt inn en antakelse om at de reisende har en gyldig AutoPASS-avtale, også for ferje. I tillegg har flere ferjestrekninger blitt gratis fra 1. juli 2022, og dette er tatt hensyn til i beregningene. Videre er beregningene basert på reiser utenom rushtid, slik at det ikke er inkludert eventuelle rushtidsavgifter.

Tabell D-2: Distanseavhengige kjøretøykostnader, lette kjøretøy, 2024-kroner

Kostnadskomponent	Samfunnsøkonomisk kostnad	Privatøkonomisk kostnad
Drivstoff	0,45	0,91
Olje/dekk	0,31	0,36
Reparasjon mv.	0,50	0,59
Kapitalkostnad	0,72	1,01
Sum	1,98	2,86

Kilde: Oslo Economics/Norconsult basert på tall fra Håndbok V712 (Statens vegvesen, 2021).

D.2 FOT-nøkkeltall

FOT-nøkkeltallet regnes ut som differansen mellom GK for bil (GK^B) og GK for flyreisen (GK^F) delt på FOT-tilskuddet: $\frac{GK^B - GK^F}{FOT\text{-tilskudd}}$.²¹ FOT-tilskuddet er differansen mellom flyoperatørens kostnader ved flyvningen (flydriftskostnader), per passasjer, og billettprisen passasjerene betaler. FOT-tilskuddet kan derfor sees på som en minimumspris, per passasjer, som staten må betale operatøren for å drifte ruten. Det reelle tilskuddet blir trolig noe høyere fordi operatøren også ønsker en profitt fra driften.

D.3 Samfunnsøkonomisk analyse

For å understøtte vurderingene av om FOT-ruter kan legges ned, har vi gjennomført en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse. I disse analysene skal alle positive og negative virkninger av et tiltak identifiseres og verdsettes i kroner så langt det lar seg gjøre. Virkningene av tiltaket skal sammenlignes med virkningene i et nullalternativ, som innebærer en forsvarlig videreføring av dagens situasjon.

²¹ Eventuelt GK for beste alternative transportmetode.

Tiltakene vi analyserer er nedleggelse av FOT-ruter. Virkningene vi analyserer, fordelt på hvem virkningene berører, er følgende:

- Trafikantene: Tidskostnader og avstandskostnader
- Samfunnet for øvrig: Ulykkeskostnader og klimagassutslipp
- Flyselskapene: Flydriftskostnader
- Avinor: Drift av flyplasser
- Det offentlige: Skattefinansieringskostnader

Til analysene anvendes de samme tidsverdier og de samme distanseavhengige kjøretøykostnader som vist i henholdsvis Tabell D-1 og Tabell D-2. Øvrige beregningsforutsetninger vises i Tabell D-3. Under tabellen gis en nærmere beskrivelse av hvordan virkningene er beregnet.

Tabell D-3: Beregningsforutsetninger

Forutsetning	Verdi	Kilde
Kalkulasjonsrente	4 %	Rundskriv R-109, Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser
Realprisjustering	0,5 %	Rundskriv R-109, Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser, Perspektivmeldingen 2024
Prisnivå	2024	Oslo Economics/Norconsult
Startår	2026	Oslo Economics/Norconsult
Referanseår diskontering	2026	Oslo Economics/Norconsult
Analyseperiode	10 år	Oslo Economics/Norconsult
Ulykkeskostnad (kr/kjøretøykm.)	0,15	Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk med korrigerte ulykkeskostnader (TØI, 2014)
Elbilandel	33 %	Nasjonalbudsjettet 2023
Antall personer per bil	1,97	Håndbok V712
Utslipp, kilo CO ₂ per personkm (bil)	0,052	SAGA
Utslipp, kilo CO ₂ per fartøykm (fly)	14,03	SAGA
Pris på CO ₂ -utslipp, kr/tonn	1 370	SAGE
Skattefinansieringskostnad	20 %	Rundskriv R-109, Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

Virkninger for trafikantene

For trafikantene beregnes endringer i tids- og avstandskostnader. Utgangspunktet for beregningen av virkningene er hvor mye lengre reisevei trafikantene får når en rute faller bort.

Vi har i utgangspunktet fordelt alle flyreiser som gjennomføres til bestemte delområder og etter bestemte reisehensikter. Når en rute faller bort, legger vi til grunn at 10 prosent velger å ikke reise. De resterende passasjerene fordeles enten til lufthavnene som ligger nærmest deres delområde, eller de antas å reise direkte til destinasjonen med bil dersom dette er raskere (se tabell D-5).

Tabell D-4 viser de beregnede årlige endringer i antall minutter reisetid og antall kilometer i bil ved nedleggelsen av ulike ruter. En nedleggelse av rutene Sandane-Oslo og Sandane-Bergen er eksempelvis beregnet å øke trafikantenes tidsbruk med cirka 1,9 millioner minutter per år, og økt trafikantenes bilbruk med cirka 2,7 millioner kilometer per år.

Tidskostnader i den samfunnsøkonomiske analysen er antall personminutter per år med bil multiplisert med tidsverdiene for flyreiser. Selv om reiser utføres med bil, legger vi tidsverdier for fly til grunn. Dette fordi de som reiser i utgangspunktet hadde til hensikt å gjennomføre reisen med bil. Tidsverdiene realprisjusteres med 0,5 prosent per år.

Avstandskostnader i den samfunnsøkonomiske analysen er antall personkilometer per år med bil multiplisert med distanseavhengige kjøretøyskostnader vist i Tabell D-2.

Tabell D-4: Økt reisetid og -distanse ved nedleggelse av flyruter

	Sandane- Oslo/Bergen	Sogndal- Bergen	Røros- Oslo	Stord- Oslo	Florø- Oslo*	Førde- Oslo*
Antall personminutter per år med bil	1 880 000	540 000	1 820 000	1 740 000	4 320 000	5 100 000
Antall personkilometer per år med bil	2 650 000	1 700 000	5 590 000	1 930 000	5 350 000	6 370 000

*Forutsetter samtidig en nedleggelse av Sandane-Oslo og Sandane-Bergen

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

Tabell D-5: Overføring av reisende ved nedleggelse av ruter

	Sandane- Oslo/Bergen	Sogndal- Bergen	Røros- Oslo	Stord- Oslo	Florø- Oslo*	Førde- Oslo*
Sandane	0	2 852	0	0	0	0
Ørsta-Volda	20 522	0	0	0	20 522	20 522
Florø	898	0	0	0	898	79 776
Førde	14 635	0	0	0	53 062	0
Sogndal	187	0	0	0	187	4 030
Røros	0	0	0	0	0	0
Trondheim	0	0	2 353	0	0	0
Stord	0	0	0	0	0	0
Haugesund	0	0	0	32 727	0	0
Bergen (bil)	0	6 821	0	0	0	0
Oslo (bil)	0	0	13 711	0	0	0

*Forutsetter samtidig en nedleggelse av Sandane-Oslo og Sandane-Bergen

Kilde: Oslo Economics/Norconsult

Virkninger for samfunnet for øvrig

For samfunnet for øvrig beregnes ulykkeskostnader og kostnader av klimagassutslipp.

Ulykkeskostnad beregnes ved å multiplisere en ulykkeskostnad per personkilometer på 0,15 med økningen i antall personkilometer på vei (Tabell D-4). Den årlige økningen i ulykkeskostnader ved å legge ned rutene til/fra Sandane blir for eksempel $0,15 \cdot 2\,650\,000 = 397\,500$ kroner.

Beregninger av klimagassutslipp er basert på forutsetninger i SAGA, utviklet av Jernbanedirektoratet. Kostnader ved klimagassutslipp varierer betydelig mellom ulike transportformer. For bil er kostnaden estimert til 0,14 kroner per kilometer, mens for flytransport er kostnaden estimert til 19,22 kroner per flykilometer.

Virkninger som følge av endrede klimagassutslipp beregnes for både fly og bil. For bil divideres antall personkilometer på antall personer per bil før det multipliseres med utslipp per kilometer og pris per tonn CO₂.

De økte utslippene som følger av økt bilbruk ved en nedleggelse av rutene til/fra Sandane blir for eksempel $(2\,650\,000/1,97) \cdot 0,052 \cdot (1370/1000) = 95\,830$.

For fly multipliseres nettoendringen i antall flykilometer med utslipp per flykilometer og pris per tonn CO₂. En nedleggelse av rutene til/fra Sandane resulterer i 2 216 færre flybevegelser mellom Sandane og Oslo.²² Dette tilsvarer $2\,216 \cdot 325 = 720\,200$ færre flykilometer. Samtidig forventes produksjonen ved Ørsta/Volda lufthavn å måtte øke med en rundtur. Det gir 730 flere flybevegelser, noe som tilsvarer $730 \cdot 348 = 254\,040$ flere kilometer. Nettoendringen blir derfor en reduksjon på 466 160 kilometer. Verdien av reduksjonen er beregnet til $466\,160 \cdot 14,03 \cdot (1370/1000) = 8\,960\,108$.

Virkninger for flyselskapene

Dersom en FOT-rute legges ned, vil operatørene av FOT-rutene få endrede billettinntekter og endre flydriftskostnader, avhengig av hvilket tilbud Samferdselsdepartementet etterspør. Når det gjelder endrede billettinntekter er dette en overføring mellom trafikanter og flyselskaper som nulles ut i den samfunnsøkonomiske analysen. Det vi har regnet på er derfor endrede flydriftskostnader.

Modell for beregning av flydriftskostnader

Flydriftskostnader inkluderer operatørens kostnader knyttet til for eksempel drivstoff, vedlikehold, personell osv. Flydriftskostnader varierer mye, både med typen fly, størrelse på flyet og distansen som skal flys. Flydriftskostnader vil derfor variere mye fra rute til rute. Flydriftskostnader påvirkes også av hvor effektiv drift flyselskapet har.

Flydriftskostnader kan regnes ut på ulike måter. Med kostnadstall fra flyselskapene kan man få et nøyaktig tall på det aktuelle flyselskapets kostnader. I henhold til kontraktene må flyselskapene på de ulike FOT-rutene levere inn sine regnskap til Samferdselsdepartementet. Regnskapstallene representerer imidlertid bare ett flyselskaps utgifter, og disse kan avvike fra andre selskaper sine kostnader.

For å sørge for sammenlignbarhet på tvers av ruter og operatører har vi anvendt en kostnadsmodell, utviklet av Milan Janic i 2000. Modellen er utviklet med data fra 21 vesteuropeiske flyselskap og forklarer nesten 90 % av variasjonene i driftskostnader. Modellen ble opprinnelig laget for rutelengder mellom 150, 200 og 2500 km. Samt en flystørrelse på mellom 100 og 400 seter, altså større fly enn hva vi skal se på. Tidligere analyser har likevel vist at modellen fungerer godt også på mindre flytyper (Hoff, et al., 2018). Modellen tar utgangspunkt i flystørrelse og rutelengde og er som følger:

$$C(n, d) = 7,934n^{0,603}d^{0,656}$$

Der C er gjennomsnittlig kostnad pr flyvning en vei, n er flyets setekapasitet, og d er distansen som flys. Koeffisientene, som er lavere enn 1, indikerer at det er stordriftsfordeler knyttet til antall seter (flystørrelse) og rutelengde. Siden modellen ble utviklet for Europa er konstantleddet oppgitt i euro. En omregning av konstantleddet til norske 2024-kroner gir følgende modell:²³

$$C(n, d) = 123,21n^{0,603}d^{0,656}$$

At modellen er over 20 år gammel gjør det nødvendig å stille seg spørsmålet om hvorvidt modellen fortsatt er relevant eller ikke. En sammenlikning opp mot selskapenes rapporterte driftskostnader på FOT-rutene viser at de modellberegnete kostnader utgjør 93 prosent av kostnadene selskapene rapporterer. Avgifter er da holdt utenfor. Variasjonene er større på enkeltruter, men i sum vurderer vi at modellen gir et tilstrekkelig godt bilde på de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å fly de respektive rutene. At de modellberegnete kostnadene ser ut til å være noe lavere enn de faktiske kostnadene gjør at vi i den samfunnsøkonomiske analysen har et konservativt anslag på gevinstene av å legge ruter ned, og kostnadene ved å legge ruter til.

Flydriftskostnadene baster på Janic sin modell er regnet ut per fly en vei, men i enkelte tilfeller er vi interessert i kostnader per passasjer. Flydriftskostnadene må derfor justeres for antall seter i flyet og et anslag på belegg.

Bruk av flydriftskostnader i analysen

Når flyruter legges ned, regnes de sparte flydriftskostnader som en gevinst. Størrelsen på gevinstene er beregnet

²² Antall avganger til/fra Bergen er ikke beregnet. Ruten trafikkeres kun med mellomlandinger.

²³ Omregningen til 2024-kroner er gjort ved bruk av SSBs statistikk for kostnadene ved lufttransport med passasjerer, statistikkstabell 14197 (SSB, 2025). I perioden 2015 – 2024 har KPI steget 33,6 prosent, mens kostnadene ved lufttransport med passasjerer har steget 43,4 prosent (SSB, 2025; SSB, 2025).

ved å multiplisere antall avganger på ruten i 2024/25 med vårt estimat på flydriftskostnader per flyving, jf. kapittel D.3. De estimerte årlige besparelsene ved reduserte flydriftskostnader er vist i Tabell D-5.

Når flyruter legges ned, overføres passasjerer til andre lufthavner i et antatt omfang som vist i Tabell D-5, noe som kan gjøre det nødvendig med flere avganger for å møte etterspørselen. Vi har lagt til grunn at en nedleggelse av Sandane-Oslo-ruten vil medføre et behov for en ekstra rundtur per dag mellom Ørsta/Volda og Oslo. Videre har vi lagt til grunn at dersom Førde lufthavn legges ned i tillegg må kapasiteten på Florø dobles. Dersom Florø lufthavn legges ned istedenfor Førde, har vi lagt til grunn at det vil være behov for to ekstra rundturer per dag mellom Førde og Oslo. De estimerte årlige kostnadene ved produksjonsøkningene er vist i Tabell D-6.

Tabell D-6: Årlig sparte flydriftskostnader om ruter legges ned

Rute	Flydriftskostnader per rute (2025-kroner)*	Antall flyvninger (2024/25)	Årlige flydriftskostnader (2025-kroner)
Sandane-Oslo	49 873	2 216	110 518 529
Sandane-Bergen	33 477	-	-
Sogndal-Bergen	28 972	1 176	34 070 486
Røros-Oslo	43 623	1 199	52 304 413
Stord-Oslo	49 671	1 496	74 308 467
Florø-Oslo	53 625	2 003	107 411 195
Førde-Oslo	49 267	2 986	147 111 406

*Alle kostnader er beregnet med utgangspunkt i et fly med 39 seter.
Kilde: Oslo Economics/Norconsult

Tabell D-7: Årlig økte flydriftskostnader om ruter må utvides

Rute	Flydriftskostnader per rute (2025-kroner)*	Antall nye flyvninger	Årlige flydriftskostnader (2025-kroner)
Ørsta/Volda-Oslo	52 161	730	38 077 524
Florø-Oslo	53 625	2 003	107 411 195
Førde-Oslo	49 267	1 460	71 929 890

*Alle kostnader er beregnet med utgangspunkt i et fly med 39 seter.
Kilde: Oslo Economics/Norconsult

Virkninger for flyplassdrift

Dersom en FOT-rute faller bort, vil det kunne bety en nedleggelse av lufthavnene. Vi har lagt til grunn at både Sandane, Førde, Stord og Røros lufthavn legges ned dersom støtten til disse lufthavnenes FOT-ruter faller bort. Samtlige av disse lufthavnene går med årlige driftsunderskudd, og i den samfunnsøkonomiske analysen regner vi bortfallet av underskuddet som en gevinst. For Sandane, Førde og Røros er lufthavnenes regnskaper hentet fra Avinor. For Stord er tallene basert på overføringer fra Kommunal- og distriktsdepartementet til Vestland fylkeskommune for drift av ikke-statlige lufthavner. Vi anvender tall for 2024, og de respektive lufthavnenes årlige underskudd var da:

- Sandane: -21,9 millioner kroner
- Førde: -24,7 millioner kroner
- Stord: -26,2 millioner kroner
- Røros: -22,6 millioner kroner

Nedleggelsen av lufthavner kan påvirke driften til lufthavnene som får flere passasjerer, men vi har ikke forsøkt å estimere hvilken effekten dette vil ha for årlige driftskostnader. Effekten antas uansett å være begrenset.

Virkninger for det offentlige

I henhold til Finansdepartementets rundskriv om prinsipper og krav ved gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser skal tiltak som finansieres over offentlige budsjetter ilegges en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Skattekostnaden skal legges på nettovirkningen for offentlige budsjetter, dvs. det offentlige finansieringsbehovet.

Dersom FOT-ruter legges ned, faller også behovet for statlig støtte til ruten bort. For ruter som legges ned har vi regnet inn en gevinst tilsvarende 20 prosent av det staten gav i tilskudd til ruten i 2024/25.

Vedlegg E Samferdselsdepartementets krav til oppdraget

Den transportfaglige utredningen skal inneholde følgende elementer:

1. Tilstands-/situasjonsrapport

- Utreder skal vurdere dagens rutetilbud på de aktuelle flyrutene, dvs. om tilbudet (kapasitet, billettpris, rutetider etc.) er tilpasset etterspørselen på de enkelte rutene og avgangene.
- Alle ruter i Sør-Norge som i dag er en del av ordningen med statlig kjøp av flyrutetjenester, skal inkluderes i utredningen. Dette gjelder også for punkt 2–9.
- Utreder skal også vurdere FOT-rutene i sammenheng med andre transportalternativer, inkludert bruk av alternativ lufthavn.

2. Trafikkprognose

- For å fastsette et mest mulig riktig setekapasitetskrav som sikrer tilstrekkelig kapasitet i hele kontraktsperioden, skal utreder utarbeide en trafikkprognose for perioden 1. november 2027 – 31. oktober 2031 for rutene i Sør-Norge.
- Utredningen skal ta utgangspunkt i en videreføring av dagens maksimaltakster og prisnivå. Utreder bes også om å vurdere etterspørselseffekten og gi en trafikkprognose dersom maksimaltakstene ikke ble halvert fra 1. april 2024. Utreder kan her se til analysen om prissensitivitet i forrige transportfaglige utredning: [Forslag til offentlig kjøp av regionale flyruter | Oslo Economics](#)
- Utreder må vurdere hvordan nye infrastrukturprosjekter, både lufthavner og vegutbygginger, samt endrede behov fra viktige brukergrupper, som f.eks. Forsvaret og helsektoren, vil påvirke etterspørselen.

3. Trafikkanalyse

- Utreder skal gjøre en vurdering av reisemønster og behovene til de reisende i de aktuelle lufthavnenes influensområde, herunder kartlegge hva som er det aktuelle influensområdet til lufthavnene, samt vurdere kritiske faktorer som kan være nødvendig for å sikre et tilfredsstillende reisetilbud i regionen.
- Utreder skal gjøre en vurdering av behovet for å justere setekapasitet, frekvens og ruter/rutestruktur for å imøtekomme eventuelle endringer i etterspørsel- og trafikkprognosene over. Utreder skal anslå endringer i kostnader for oppdragsgiver ved de foreslåtte endringene.

4. Tilrettelegging for konkurranse

- Utreder skal oppdatere markedsanalysen som ble utarbeidet i forrige transportfaglige utredning. Denne gir en oversikt over de mest aktuelle tilbyderne i EU/EØS-området, en vurdering av konkurransesituasjonen i leverandørmarkedet og presentere mulige tiltak for å legge til rette for virksom konkurranse.

- Utreder skal legge frem forslag til hvordan staten kan innrette konkurransen for å begrense statens utgifter sett hen til målene med konkurransen.

5. *Behov for flere FOT-ruter*

- Utreder skal vurdere om det er ruter som i dag ikke er en del av FOT-ordningen som bør inkluderes sett opp mot samfunnsøkonomiske vurderinger og transportstandardkriteriene, jf. punkt 8. Ruten Ørland–Oslo skal inngå i disse vurderingene.

6. *Vurdering av grunnlag for kommersiell betjening*

- Utreder skal vurdere om noen av dagens FOT-ruter i Sør-Norge kunne hatt et tilfredsstillende flyrutetilbud dersom Samferdselsdepartementet sluttet å pålegge FOT, kjøpe flyrutetjenester og tildele enerett. Med tilfredsstillende flyrutetilbud menes for eksempel tilstrekkelig setekapasitet, frekvens, taksnivå og rutetider. Utreder skal også gjøre en vurdering av hvilken transportstandard som kan forventes dersom en rute tas ut av ordningen med statlig kjøp.

7. *Miljøkrav og tilrettelegging for null-/lavutslipp*

- Utreder bes om å vurdere om det er egnede incentiver, utover allerede eksisterende klima- og miljøbestemmelser, som kan tas inn i kontraktene med tanke på å redusere utslipp, innfasing av ny teknologi og/eller økt bruk av bærekraftig flydrivstoff.
- Forslagene må vurderes opp mot forventet klima-/miljøeffekt, kostnader, teknologimodenhet, praktisk gjennomførbarhet og kontrollmuligheter for oppdragsgiver. Utreder bes om å fremheve fordeler og ulemper ved slike krav.

8. *Forslag til forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT)*

- Utreder skal utarbeide et eget forslag til FOT-krav (kapasitet, frekvens, rutetider etc.) med utgangspunkt i transportstandardkriteriene fra den siste utredningen for Sør-Norge og Nord-Norge, se [Forslag til offentlig kjøp av regionale flyruter | Oslo Economics](#)
- Utreder skal begrunne forslaget og hvordan man har vurdert hensynet til et best mulig rutetilbud for de reisende opp mot kostnader for oppdragsgiver.
- Dersom det er behov for å avvike fra de nevnte transportsandardskriteriene for å ivareta viktige reisebehov, f.eks. for helsereiser, skal utreder redegjøre for dette.
- Utreder skal beregne den forventede kostnaden ved det foreslåtte rutetilbudet.

9. *Samfunnsøkonomisk nytte og kostnader*

- Analysen skal basere seg på forslaget fra utreder, der nullalternativet skal defineres av utreder, og vurderingen skal gjennomføres i tråd med kravene i rundskriv R-109/25.
- Analysen skal videre inkludere de samfunnsøkonomiske effektene av foreslåtte tiltak der det er relevant.



www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo