

Regional luftfart i nord

Status og aktuelle problemstillinger

av

Gisle Solvoll og Roar Amundsveen
Handelshøgskolen i Bodø



Regional luftfart i nord
Status og aktuelle problemstillinger

av

Gisle Solvoll
Handelshøgskolen i Bodø
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi (SIB AS)

gisle.solvoll@hibo.no
Tlf. +47 75 51 76 32
Fax. +47 75 51 72 68

Roar Amundsveen
Handelshøgskolen i Bodø
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi (SIB AS)

roar.amundsveen@hibo.no
Tlf. +47 75 51 76 27
Fax. +47 75 51 72 68

FORORD

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Notatet er skrevet av forskningsleder Gisle Solvoll og forsker Roar Amundsveen. Arbeidet er gjennomført i perioden september til november 2004.

Bodø, november 2004

INNHOLD

FORORD	1
OPPSUMMERING	3
1. INNLEDNING.....	5
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	5
2. REGIONAL LUFTFART I NORD - TILBUD, PRODUKSJON OG OFFENTLIG KJØP AV LUFTHAVN- OG FLYRUTETJENESTER.....	6
2.1 Lufthavnstruktur	6
2.2 Rutestruktur	7
2.3 Endringer i flyrutetilbudet.....	8
2.4 Antall passasjerer og flybevegelser i perioden 2000-2004	9
2.5 Statlige kjøp av regionale lufthavn- og flyrutetjenester	12
2.5.1 Kjøp av regionale lufthavntjenester	12
2.5.2 Kjøp av regionale flyrutetjenester	13
3. TAKSTUTVIKLINGEN PÅ DET REGIONALE RUTENETTET VS. STAMRUTENETTET	16
3.1 Fullpris	16
3.2 Rabattert pris	17
4. BETYDNINGEN AV REGIONAL LUFTFART	19
5. AKTUELLE PROBLEMSTILLINGER.....	21
5.1 Offentlige kjøp av flyrutetjenester	21
5.1.1 Omfang	21
5.1.2 Anbudskriterier og anbudsprosedyrer.....	22
5.1.3 Infrastrukturiltak.....	23
5.1.4 Hvem bør ha innkjøpsansvaret?	23
5.1.5 Hva med takstene?.....	25
5.2 Nye sikkerhetskrav og framtidig lufthavnstruktur	26
5.2.1 Nye sikkerhetskrav	26
5.2.2 Framtidig lufthavnstruktur.....	27
REFERANSER	30
VEDLEGG 1.....	32
VEDLEGG 2.....	33

OPPSUMMERING

Hovedformålet med dette notatet er å gi en oversikt over regional luftfart i Nord-Norge og Nord-Trøndelag både med hensyn til tilbud, produksjon samt offentlige kjøp av lufthavn- og flyrutetjenester. En spesiell fokus vil bli rettet mot takstene. Videre diskuteres betydningen av regional luftfart og det fokuseres på aktuelle problemstillinger knyttet til det regionale lufthavn- og flyrutetilbudet både hva angår framtidig organisering, omfanget av offentlige kjøp av flyrutetjenester samt lufthavnstruktur. Følgende hovedpunkter kan spesielt fremhves:

- *Flyrutenettet.* Det regionale flyrutenettet i Nord-Norge og Nord-Trøndelag består av 21 lufthavner og en helikopterlandingsplass (Værøy). I 2003 ble det befordret 763 000 passasjerer på de regionale flyrutene i nord. Flest passasjerer reiste til/fra Hammerfest, i alt 87 000.
- *Statlige kjøp.* I 2004 kjøpte staten ved Samferdselsdepartementet *lufthavntjenester* fra Avinor for 264 mill. kroner og *flyrutetjenester* fra flyselskapene for 420 mill. kroner. Flyrutetjenestene kjøpes inn etter anbudskonkurranse.
- *Spesifisering av statlige kjøp.* 70 % av innkjøpte flyrutetjenester (målt i kroner) er knyttet til flyruter i de 4 nordligste fylkene, mens 75 % av antall reiser og 79 % av antall flybevegelser på det regionale flyrutenettet gjennomføres i disse fylkene. I 2003 var gjennomsnittlig tilskudd pr. passasjer vel 370 kroner og pr. flybevegelse vel 4 000 kroner på de regionale FOT-rutene.
- *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet.* Undersøkelser viser at det regionale flyrutetilbudet har stor betydning for opprettholdelse av bosetting og sysselsetting i distriktene, og de offentlige kjøpene kan jevnt over oppvise god samfunnsøkonomisk lønnsomhet.
- *Fullpristakster.* Fullpristakstene på de regionale flyrutene (FOT-rutene) fastsettes av Samferdselsdepartementet og øker årlig i takt med endringen i konsumprisindeksen. Fra 2002 har fullpristakstene mellom Bodø og Oslo og Tromsø og Oslo nominelt sett blitt redusert med 28 % mens tilsvarende takster på FOT-rutene er økt med rundt 4 %. På den kommersielt drevne ruten mellom Hammerfest og Tromsø er fullpristaksten økt med 17 % i denne perioden.
- *Rabatterte takster.* Rabatterte billetter har hatt en betydelig prisnedgang både på stamrutene og FOT-rutene i Nord-Norge etter 2002. På strekningene Bodø-Oslo og Tromsø-Oslo er laveste pris gått ned med 53 %, mens tilsvarende prisnedgang på FOT-rutene Leknes-Bodø og Namsos-Trondheim har vært på 27 % og 33 %.
- *Takstdifferensiering.* Etter 2000 har Widerøes flyveselskap økt forskjellen mellom høyeste og laveste pris. Økningen er imidlertid forskjellig mellom ulike rutestrekninger. I 1999 var forskjellen mellom høyeste og laveste pris 60 % på alle FOT-rutestrekninger. I 2004 utgjorde for eksempel prisen på billigste billett mellom Hammerfest og Tromsø, mellom Leknes og Bodø og mellom Namsos og Trondheim henholdsvis 29 %, 53 % og 48 % av prisen på en fullprispillett.
- *Kjøp av flyruter.* Innkjøp av regionale flyrutetjenester er en oppgave som kan delegeres fra staten til fylkene. Konsekvensene av dette er imidlertid usikre, og bør således utredes nærmere. Denne problemstillingen vil bli særlig relevant dersom fylkeskommunene erstattes av større regionale enheter, jf. NOU 2004:19.
- *Bruk av anbud.* I tilknytning til gjennomføringen av de jevnlig anbudskonkurransene på FOT-rutenettet, bør konsekvenser av at det åpnes opp for bruk av mindre fly samt at det innføres sekvensielle anbud på de regionale flyrutene vurderes nærmere, da det både er fordeler og ulemper knyttet til denne type tiltak.
- *Analyse av takssystemet.* De senere årene har fokus mye vært rettet mot selve flyrutetilbudet, mens takstene har vært viet mindre oppmerksomhet. Med utgangspunkt i nytten av regional luftfart samt takstreduksjonen som har funnet sted på stamrutenettet etter 2002, bør nå takstene under lupen. Maksimaltakstene på det regionale flyrutenettet justeres med utgangspunkt i utviklingen i

konsumprisindeksen, og er således frakoblet både etterspørselsstrukturen og kostnadsstrukturen i flyoperasjonene. En bredt anlagt analyse av takstsystemet på det regionale flyrutenettet er derfor på sin plass.

- *Lufthavnstrukturen.* Lufthavnstrukturen er under press, og en viktig oppgave framover vil være å kritisk vurdere lufthavnstrukturen og se denne i sammenheng med utviklingen i de andre samferdselssektorene. Spesielt viktig vil det være å drøfte nødvendige kompenserende tiltak for at transportstandarden i de områdene som får lengre vei til en lufthavn skal kunne opprettholdes.

1. INNLEDNING

Nedenfor er det kort redegjort for bakgrunnen for utarbeidelsen av dette notatet samt hvilke problemstillinger som drøftes.

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

I Solvoll (2004) ble det skissert en del sentrale problemstillinger knyttet til den utviklingen som de siste årene har skjedd i luftfartsnæringen i Norge med spesiell fokus på regional luftfart (kortbanenettet). Landsdelsutvalget ønsker å sette den regionale luftfarten på dagsorden, og i den forbindelse vil vi i dette notatet utdype en del av de problemstillinger som kort ble diskutert i Solvoll (2004) samt beskrive og drøfte forhold som ikke ble tatt opp i det første notatet. Dette notatet er tenkt benyttet som et diskusjonsnotat i tilknytning til Landsdelsutvalget sitt møte i Tromsø 1. og 2. desember 2004. I notatet vil vi gi:

1. En kortfattet beskrivelse av nåværende lufthavnstruktur og rutestruktur på det regionale flyrutenettet i Nord-Norge og Nord-Trøndelag.
2. En beskrivelse og sammenligning av utviklingen i antall reiser og flybevegelser til/fra de regionale lufthavnene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag fra 2000 til 2004.
3. En beskrivelse av omfanget av statlige kjøp av regionale lufthavn- og flyrutetjenester.
4. En enkel analyse av takstutviklingen på de regionale flyrutene sammenlignet med stamrutenettet.
5. En diskusjon av myndighetens politikk mht. de regionale lufthavnene og kjøp av flyrutetjenester på dette rutenettet.
6. En drøfting av sentrale problemstillinger knyttet til det regionale lufthavn- og flyrutetilbudet både med hensyn til organisering og omfanget av offentlige kjøp av flyrutetjenester samt framtidig lufthavnstruktur.

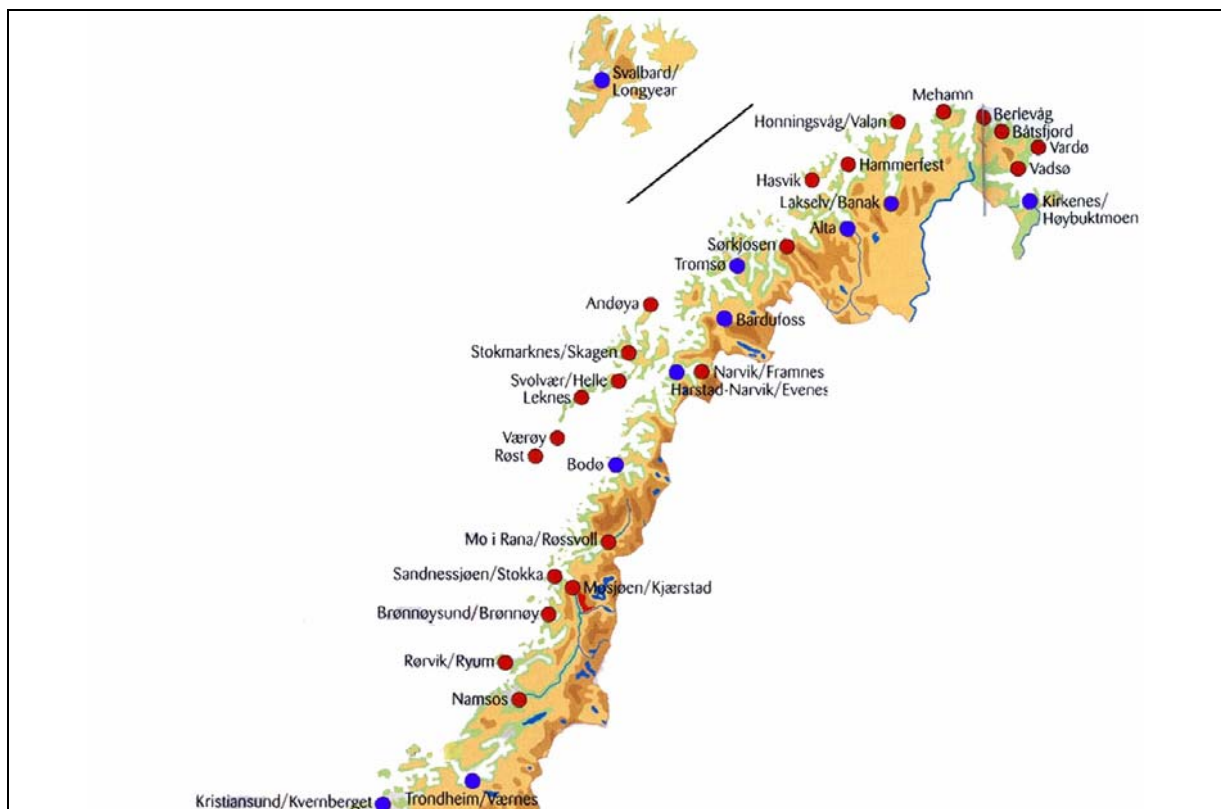
Punktene 1 til 4 vil da være en faktabeskrivelse og en kort historikk knyttet til sentrale forhold ved det regionale flyrutenettet mens punktene 5 og 6 fokuserer på sentrale problemstillinger framover. I arbeidet er det hovedsakelig benyttet sekundærdata i form av rapporter, notater, artikler, Stortingsmeldinger og NOUer.

2. REGIONAL LUFTFART I NORD - TILBUD, PRODUKSJON OG OFFENTLIG KJØP AV LUFTHAVN- OG FLYRUTETJENESTER

I dette kapitlet gis en beskrivelse av lufthavn- og flyrutestrukturen i Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Videre beskrives endringer i antall flyruter de seneste år samt utviklingen i antall fraktede passasjerer og flybevegelser (avganger og landinger). Til slutt gis en oversikt over omfanget av statlige kjøp av lufthavn- og flyrutetjenester.

2.1 Lufthavnstruktur

De første regionale flyplassene i Norge ble anlagt mot slutten av 1960-årene, den gang som rene kortbaneflyplasser. Utgangspunktet var betjening med STOL-fly ("short take-off and landing") som Twin-Otter og senere Dash-7. Infrastrukturen ble tilrettelagt spesielt for disse flytypene med små krav til rullebanelengde. Lokaliseringen av lufthavnene, ofte svært nær opp til kommunesentrene, bar preg av dette og tok i liten grad hensyn til framtidige flytyper og flyoperative krav. I første omgang skulle lufthavnene dekke behovet for rask og effektiv kommunikasjon mot fylkessentra, fylkessykehus samt øvrige deler av landet. Majoriteten av de regionale flyplassene ble således anlagt i terreng som i betydelig grad satte begrensninger for senere utvidelser. Dette problemet ble aktualisert mot slutten av 1980-årene, da hovedtyngden av produksjonen av STOL-fly opphørte, og det ble nødvendig å vurdere nye flytyper. De siste års erfaringer viser at kun et svært lite utvalg av flytyper kan utføre helårsoperasjoner på de regionale flyplassene slik de ligger i dag. Manglene ved de regionale flyplassene har blitt ytterligere aktualisert i 2004, i tilknytning til den pågående prosessen rundt Luftfartstilsynets vurderinger av sikkerhetskrav i tilknytning til disse lufthavnene, jf. avsnitt 5.2. Figur 2.1 viser flyplassnettet fra Trøndelag og nordover.

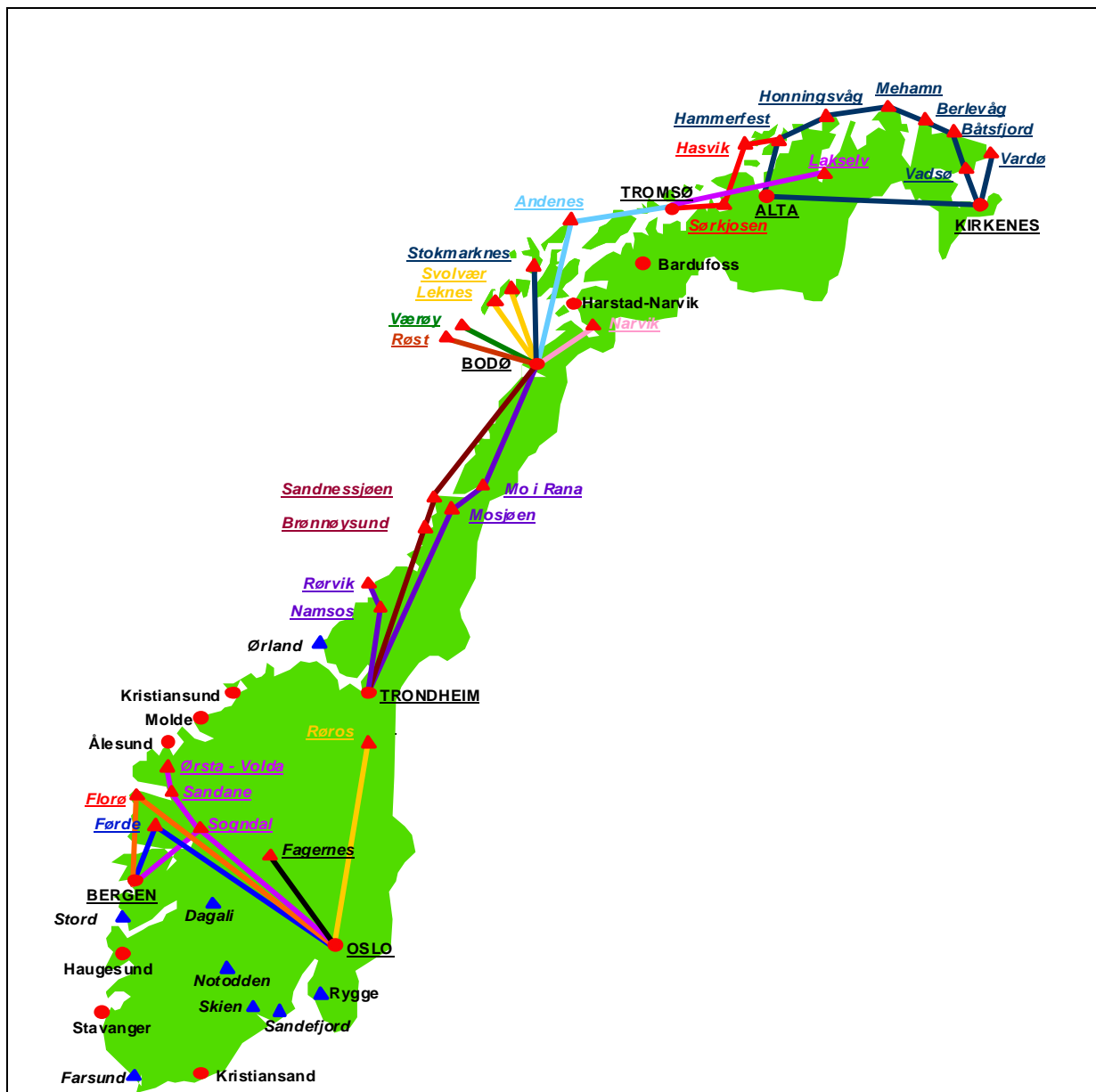


Figur 2.1: Avinors regionale flyplasser (rødt) i Nord-Norge og Trøndelag samt stamruteflyplasser i samme område. (Kilde: Bråthen, 2003).

Som Avinors regionale lufthavner regnes de lufthavnene som staten ved daværende Luftfartsverket overtok fra kommunene i 1997 og 1998, samt Båtsfjord lufthavn som Luftfartsverket bygde på den tiden. I alt dreier dette seg om 28 lufthavner: 25 kortbaneflyplasser, helikopterlandingsplassen på Værøy, samt lufthavnene på Røros og Fagernes. I Nord-Norge og Nord-Trøndelag regnes følgende 22 lufthavner som regionale: Namsos, Rørvik, Brønnøysund, Mosjøen, Sandnessjøen, Mo i Rana, Røst, Værøy (helikopterlandingsplass), Leknes, Svolvær, Stokmarknes, Narvik, Andøya, Sørkjosen, Hasvik, Hammerfest, Honningsvåg, Mehamn, Berlevåg, Båtsfjord, Vadsø, Vardø og Kirkenes.

2.2 Rutestruktur

I figur 2.2 illustreres det regionale flyrutenettet (FOT-rutene) i Norge slik de er i perioden 2003-2006. Ulike farger angir ulike ruteområder for anbud. Rutene Vadsø-Tromsø og Hammerfest-Tromsø drives på rent kommersielle vilkår og er derfor ikke med på kartet.



Figur 2.2: Det regionale flyrutenettet. Tilskuddsberettigede ruter. 2003-2006. (Kilde: Bråthen, 2003).

2.3 Endringer i flyrutetilbudet

I Amundsveen (2004a) er det gitt en grundig beskrivelse av de endringene som har skjedd i flyrute-tilbudet innenlands fra 2001 til 2004. Her beskrives blant annet endringer i antall rutestrekninger når det gjelder nye ruter, nedlagte ruter samt ruter som har fått en merkbart dårligere eller bedre frekvens.

Tabell 2.1: Endringer i flyrutetilbudet fra mai 2001 til mai 2004 i Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Kilde: Schedules Database fra Back Aviation Solutions OAG.

	<i>Nedlagt</i>	<i>Redusert</i>	<i>Uendret</i>	<i>Økt</i>	<i>Nye ruter</i>	<i>Sum</i>
<i>Kommersielle rutestrekninger¹ stammnett</i>	7	8	10	5	4	34
– relativ andel	20,6 %	23,5 %	29,4 %	14,7 %	11,8 %	100 %
<i>Kommersielle rutestrekninger regionalt nett</i>	16	4	12	4	13	49
– relativ andel	32,7 %	8,2 %	24,5 %	8,2 %	26,5 %	100 %
<i>Alle kommersielle rutestrekninger</i>	23	12	22	10	17	83
– relativ andel	27,7 %	14,5 %	26,5 %	12,0 %	20,5 %	100 %
<i>Ikke-kommersielle rutestrekninger (FOT)</i>	6	11	48	10	9	84
– relativ andel	7,1 %	13,1 %	57,2 %	11,9 %	10,7 %	100 %
<i>Alle rutestrekninger</i>	29	33	70	20	26	167
– relativ andel	17,4 %	19,8 %	41,9 %	12,0 %	15,6 %	100 %

Tabell 2.1 viser utviklingen i flyrutetilbudet for kommersielle og ikke-kommersielle flyrutestrekninger i perioden mai 2001 til mai 2004 i Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Vi ser av tabellen at mens tilbudet for knapt 30 % av rutestrekningene på det kommersielle stamrutenettet har vært tilnærmet uendret, har det vært relativt sett mer endring på det kommersielle regionale nettet. Årsakene til dette beskrives i tabell 2.2. Vi ser også at tilbudet på de ikke-kommersielle rutestrekningene er mer stabilt, noe som sannsynligvis skyldes statens kjøp av flyrutetjenester. Det ble i alt nedlagt 34 kommersielle rutestrekninger i perioden, hvorav 23 av nedleggelsene skjedde i Nord-Norge. I samme periode ble det i Norge opprettet 26 nye kommersielle rutestrekninger, hvorav 17 ble etablert i Nord-Norge.

Tabell 2.2: Spesifikasjon av endringer i kommersielle rutestrekninger på det regionale rutenettet i Nord-Norge og Nord-Trøndelag fra mai 2001 til mai 2004.

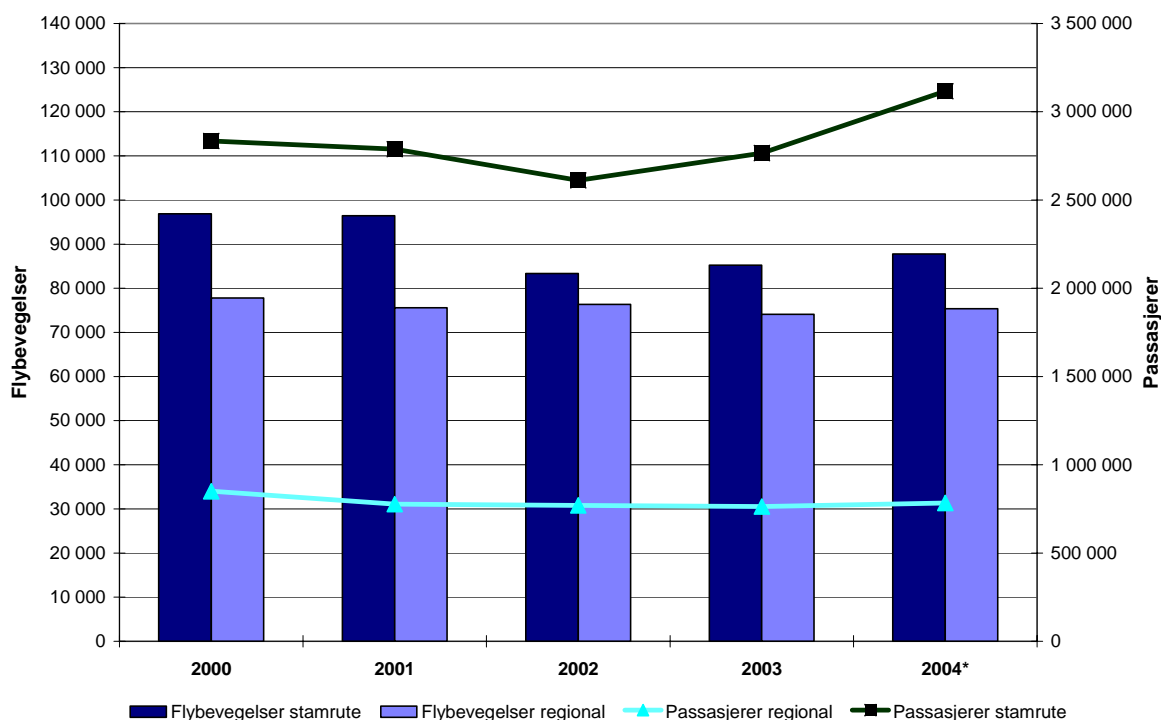
	<i>Nedlagt</i>	<i>Redusert</i>	<i>Uendret</i>	<i>Økt</i>	<i>Nye ruter</i>	<i>Sum</i>
Kommersielle rutestrekninger totalt:	16	4	12	4	13	49
– Mellomlanding ifm. FOT-flygning	12	4	9	2	11	38
– Spesialvariant ifm. FOT-flygning	-	-	-	1	1	2
– S sammensatt flygning (FOT og kommersiell)	2	-	-	-	1	3
– Rene kommersielle flygninger	2	-	3	1	-	6

¹ Med kommersielle flyrutestrekninger forstås i denne sammenheng alle rutegående flyruter innenlands som drives på rent kommersielt grunnlag, og som følgelig ikke er omfattet av Statens anbuds kjøp av flyruter (FOT-ruter).

En rekke rutestrekninger på det som kan defineres som det kommersielle regionale flyrutenettet, befinner seg i en gråson mellom kommersielle ruter og FOT-ruter. De ulike variantene er beskrevet i tabell 2.2. Av tabellen ser vi at rutestrekninger generert av mellomlandinger i forbindelse med FOT-flygninger utgjør over ¾ av denne rute kategorien. Kun 6 rutestrekninger er rent kommersielle på dette rutenettet. For en nærmere beskrivelse av de endringene som har skjedd i flyrutetilbudet i perioden 2000-2003 viser vi til Amundsveen (2004a).

2.4 Antall passasjerer og flybevegelser i perioden 2000-2004

I figur 2.3 vises utviklingen i antall befordrede passasjerer og antall flybevegelser i perioden 2000 til 2004 på stamrutenettet og det regionale flyrutenettet i våre fire nordligste fylker.



* Tall for 2004 er anslått med utgangspunkt i endringene i flybevegelser og passasjerer i perioden januar – august 2003 og januar – august 2004.

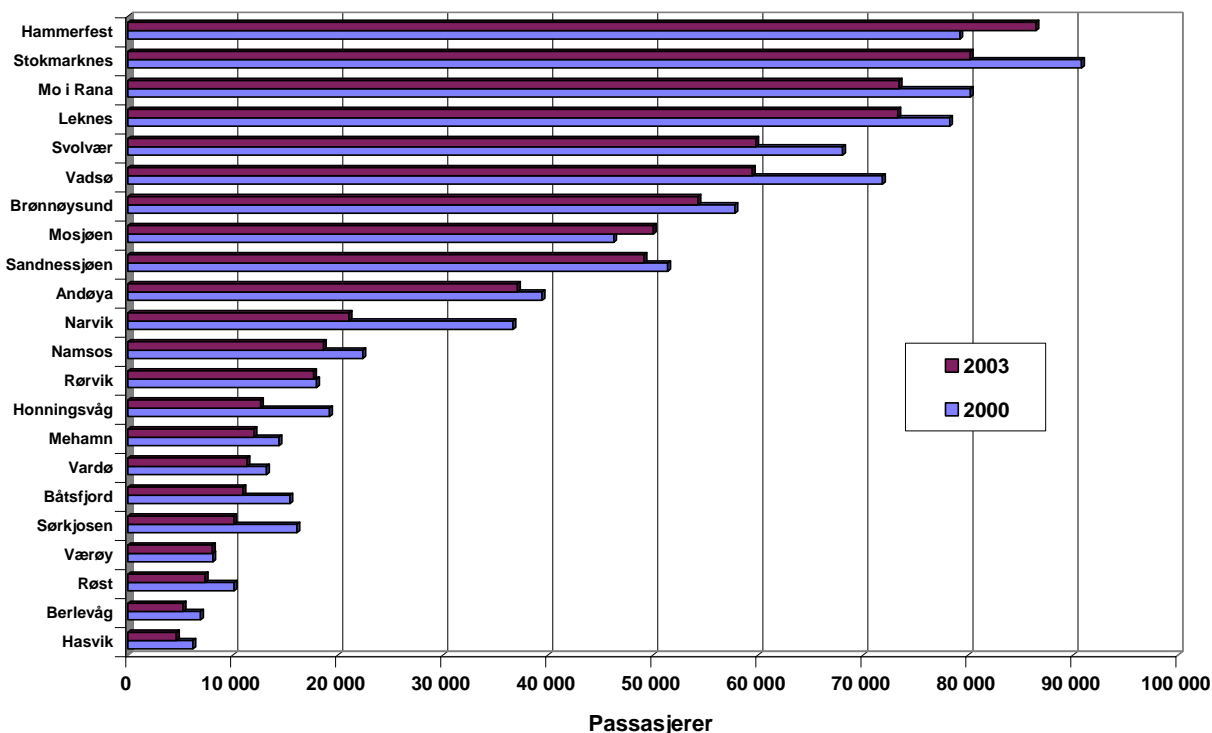
Figur 2.3: Passasjerer og flybevegelser på stamrutenettet og det regionale rutenettet. Nord-Norge og Nord-Trøndelag, 2000-2004.²

Figur 2.3 viser for det første at både antall passasjerer og antall flybevegelser varierer relativt lite på de regionale flyrutene. I den perioden vi betrakter var både antall passasjerer og antall flybevegelser på de regionale flyrutene lavest i 2003 med henholdsvis 763 096 passasjerer og 74 082 flybevegelser og høyest i 2000 med 850 143 passasjerer og 77 781 flybevegelser. På stamrutene har både antall passasjerer og antall flybevegelser variert en del de 5 seneste årene. Antall passasjerer forventes å nå en topp i 2004 med vel 3,1 mill. Antall flybevegelser forventes imidlertid ikke å øke like mye, noe som innebærer at flyene fylles bedre opp (kabinfaktoren øker).

I figur 2.4 vises antall passasjerer reist til eller fra de regionale lufthavnene i nord i 2000 og 2003. Lufthavnene er rangert etter situasjonen i 2003. I vedlegg 1 er det gitt en samlet oversikt over antall

² Tallene for både passasjerer og flybevegelser (antall avganger og landinger) relaterer seg til ordinær rutetraffikk.

befordrede passasjerer i 2000, 2001, 2002, 2003 og 2004 (januar – august) på de regionale lufthavnene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Her er også stamruteflyplassene i nord tatt med.



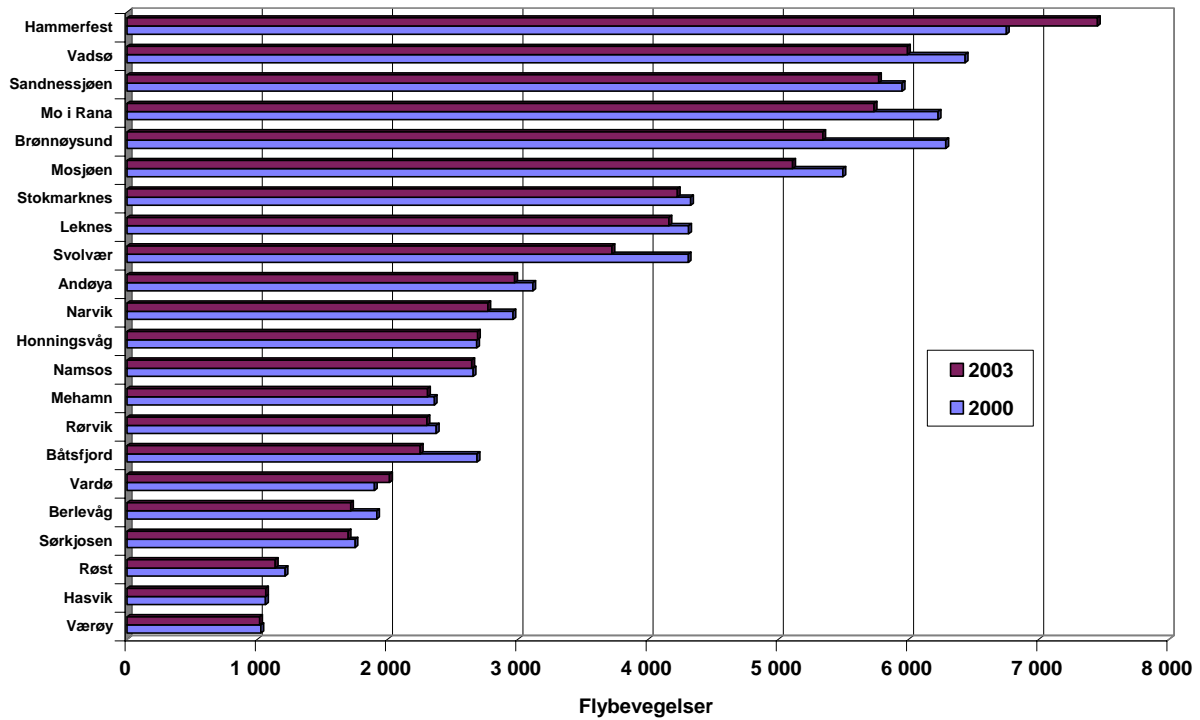
Figur 2.4: Antall passasjerer reist til/fra de regionale lufthavnene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag. 2000 og 2003.

Figur 2.4 viser at lufthavnene i Hammerfest og Stokmarknes hadde flest reisende mens lufthavnene i Berlevåg og Hasvik hadde lavest trafikk. Samlet sett ble det befordret 10 % færre passasjerer i 2003 enn i 2000. Dette tilsvarer 87 000 passasjerer. Det var kun lufthavnene i Hammerfest og Mosjøen som hadde en økning i trafikken fra 2000 til 2003. Denne var på henholdsvis 9 % og 8 %. Størst relativ trafikkreduksjon finner vi ved lufthavnene i Narvik, Sørkjosen og Honningsvåg med henholdsvis 43 %, 37 % og 34 % trafikknedgang.

I figur 2.5 har vi vist endringen i antall flybevegelser (avganger og landinger) i 2000 og 2003 for de samme lufthavnene som i figur 2.4. Lufthavnene er rangert etter situasjonen i 2003.

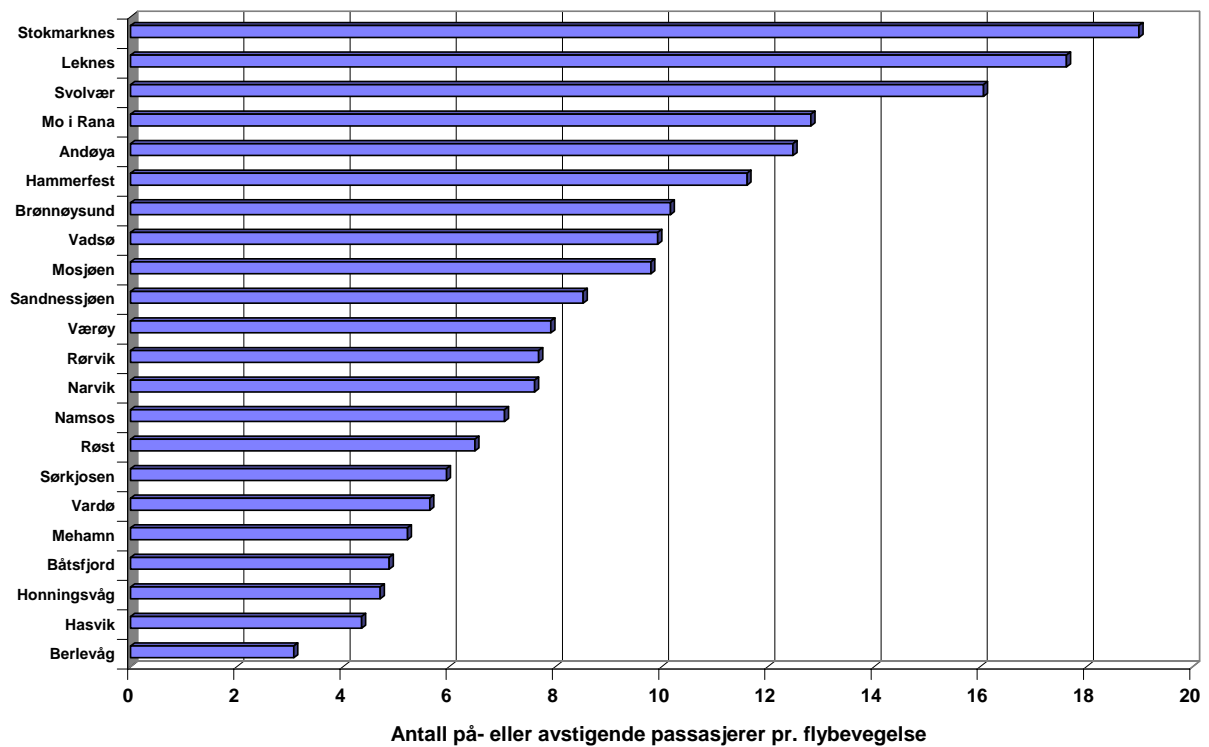
Som figur 2.5 viser, var det flest flybevegelser ved lufthavnene i Hammerfest og Vadsø mens Værøy og Hasvik hadde færrest avganger og landinger. Totalt sett var det 5 % færre flybevegelser i 2003 enn i 2000.³ Det var kun ved lufthavnene i Hammerfest og Vardø at antall flybevegelser var høyere i 2003 enn i 2000. Økningen var på henholdsvis 10 % og 6 %. Størst relativ nedgang i antall avganger og landinger finner vi i Båtsfjord, Brønnøysund og Svolvær med en reduksjon på henholdsvis 16 %, 15 % og 14 %.

³ Da passasjerreduksjonen relativt sett er større enn reduksjonen i antall flybevegelser, og siden flytyper og rutføring er omtrent uendret fra 2000 til 2003, må dette bety at kabinfaktoren er redusert.



Figur 2.5: Antall flybevegelser på de regionale lufthavnene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag, 2000 og 2003.

Figur 2.6 viser antall passasjerer (på- og avstigende) pr. flybevegelse på de regionale lufthavnene i våre fire nordligste fylker.



Figur 2.6: Antall på- eller avstigende passasjerer pr. flybevegelser på de regionale lufthavnene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag i 2003.

På grunn av rutføring og delvis flytype, blir rangeringen mellom lufthavnene noe forskjellig fra antall passasjerer reist til/fra de ulike lufthavnene. Værøy og Røst, som kun har forbindelse til/fra Bodø, blir dermed flyttet lenger oppover i figuren, mens Hammerfest som er et nav på kystruten i Finnmark faller noe nedover. På Stokmarknes og Leknes var det i 2003 for eksempel i gjennomsnitt ca. 18 passasjerer som gikk av eller på et fly ved hvert flyanløp. Tilsvarende tall for Berlevåg og Hasvik var henholdsvis 3 og 4.

2.5 Statlige kjøp av regionale lufthavn- og flyrutetjenester

I dette avsnittet vil vi fokusere på Samferdselsdepartementets kjøp av både lufthavntjenester (fra Avinor) og flyrutetjenester (fra flyselskapene).

2.5.1 Kjøp av regionale lufthavntjenester

I forbindelse med Luftfartsverkets overtakelse av de regionale lufthavnene i 1997 og 1998, ble det innført et tilskudd på Samferdselsdepartementets budsjett til delvis dekning av Luftfartsverkets økte utgifter. Bevilgningene over denne posten har økt betydelig, fra 97 mill. kroner i 1998 til 264 mill. kroner i 2004. I St.meld. nr. 24 (2003-2004), Nasjonal transportplan 2006-2015, er det lagt opp til en ytterligere økning til 300 mill. 2004-kroner årlig i planperioden. Avinor har selv beregnet at underskuddet på regionallufthavnene utgjør nærmere 400 mill. kroner årlig. I følge Avinor finner det derfor fortsatt sted en ikke ubetydelig krysssubsidiering mellom stamlufthavnene og regionallufthavnene på tross av den sterke økningen i tilskuddsbeløpet de senere årene.

Omfanget av kjøp av regionale lufthavntjenester har hittil blitt ensidig fastsatt av Samferdselsdepartementet. Regjeringen har tidligere foreslått å erstatte tilskuddet med en forhandlingsbasert ordning med statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavntjenester. I en utredning foretatt av SNF, Andersen m. fl. (2004), anbefales en rammefinansiering av Avinor. Dette innebærer at det inngås en flerårig rammeavtale mellom Samferdselsdepartementet og Avinor som regulerer størrelsen på det statlige kjøpet for perioden. For å gi Avinor langsiktighet og stabile rammebetingelser, mener SNF at en slik rammeavtale også må regulere utviklingen av Avinors takster i perioden og størrelsen på det årlige utbyttet til staten.⁴ I bunnen av avtalen må det ligge avtalte forutsetninger for omfanget av samfunnsplagte oppgaver som skal gjelde for perioden, herunder hvilke lufthavner Avinor skal ha ansvaret for.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering vil en rammeavtale bidra til å gi Avinor langsiktige og stabile rammebetingelser og gi selskapet insentiver til kostnadseffektiv drift og rasjonell planlegging. På den annen side vil en slik rammeavtale være administrativt krevende å håndtere. Videre vil en flerårig avtale medføre bindinger på framtidige budsjetter og dermed begrense den finanspolitiske handlefriheten. Etter en samlet vurdering ønsker derfor ikke Samferdselsdepartementet å inngå flerårige rammeavtaler med Avinor. I lys av insentivproblemene som vil være knyttet til en fullfinansiering av underskuddet på regionallufthavnene gjennom statlig kjøp, samt den vanskelige budsjettmessige situasjonen i tiden framover, legger Samferdselsdepartementet til grunn at underskuddet på regionallufthavnene skal dekkes gjennom statlig kjøp og krysssubsidiering fra stamluft-havnene, jf. St.meld. nr. 36 (2003-2004), Om virksomheten til Avinor AS.

⁴ Avinors takster for bruk av lufthavnene er beskrevet i et eget takstregulativ, og består av en startavgift, terminalavgift, sikkerhetsavgift, underveisavgift og avisingsavgift. Jf. http://195.159.7.12/avinor.no/Norsk/Om_oss/Avgifter/.

2.5.2 Kjøp av regionale flyrutetjenester

Det har hittil vært gjennomført 3 anbudsrunder på det regionale flyrutenettet. Første anbudsperiode gikk fra 1. april 1997 til 31. mars 2000, andre anbudsperiode startet opp 1. april 2000 og gikk fram til 31. mars 2003, mens tredje anbudsperiode startet 1. april 2003 og gjelder for 3 nye år – fram til 31. mars 2006. Ved den første anbudsrunden vant Widerøe anbudene på alle ruteområdene. Ved den andre anbudsutlysningen tapte Widerøe 3 ruter til andre luftfartsselskaper. Dette var Guard Air (Røst-Bodø)⁵, Artic Air (Vardø-Kirkenes) og Coast Air (Florø-Oslo). De to førstnevnte selskapene vant anbudene med en mindre flytype (19 seter) enn den Widerøe benytter (37 seter), mens Coast Air vant anbudet med et større fly (48 seter).

Ved siste anbudsrunde "mistet" Widerøe 7 ruter til andre flyselskap; Norwegian Air Shuttle (NAS) (Lakselv-Tromsø og Andenes Bodø/Andenes-Tromsø)⁶, Kato Air (Røst-Bodø og Narvik-Bodø)⁷, Danish Air Transport (Florø-Oslo og Florø-Bergen) og Coast Air (Fagernes-Oslo).⁸ Kato Air og Coast Air benytter fly med 19 seter mens NAS og Danish Air Transport anvender fly med henholdsvis 50 og 42 seter. Det har således skjedd en interessant utvikling på det regionale flyrutenettet, fra et rutenett betjent av en operatør med samme flytype, til et rutenett betjent av 4 ulike operatører med 4 forskjellige flytyper.

Rammeverket og prosedyrene rundt anbud er nærmere regulert gjennom et nasjonalt regelverk.⁹ Hovedregelen er at det skal finne sted en åpen anbudskonkurranse i hele EØS-området. Dersom anbudene er ukorrekte eller det ikke foreligger tilstrekkelig konkurranse, åpner forskriften for etterfølgende forhandlinger med én eller flere anbydere. I særlige tilfeller kan myndighetene se bort fra anbudsprosedyren og kjøpe tjenester direkte fra flyselskapene etter forhandlinger.¹⁰ Kontrakten skal som en hovedregel tildeles anbyderen med lavest kompensasjonsbehov. Hvis andre kriterier legges til grunn, skal disse oppgis i anbudskunngjøringen, om mulig i prioritert rekkefølge.

Liberaliseringen av den europeiske luftfarten førte altså til at Widerøes enekonsesjoner på de regionale flyrutene ikke kunne fornyes etter at de gikk ut den 1. april 1997. Allerede tidlig på 1990-tallet gjorde imidlertid Samferdselsdepartementet det klart at det regionale flyrutetilbudet kom til å bli opprettholdt gjennom FOT og anbud (St. prp. nr. 69, 1992-93).

I figur 2.8 har vi vist omfanget av offentlige kjøp av flyrutetjenester fra 1996 til 2004. Tallet for 1996 er siste året Widerøes flyveselskap hadde en rammetilskuddskontrakt med Samferdselsdepartementet. Som det framgår av figuren ble tilskuddsbehovet redusert de 2 første årene (1997 og 1998). Deretter økte statens utgifter til kjøp av flyruter fram til 2001. Etter dette har tilskuddene vist en svak nedgang med unntak av en økning i 2004. I 2001 var utgiftene til kjøp 415,6 mill. kroner mens utgiftene i 2004 forventes å bli vel 420 mill. kroner. Reelt sett har tilskuddsbehovet økt med 43 % fra 1997 til 2004.

⁵ Guard Air kastet imidlertid kortene i mars 2001, og fram til 10. mai ble Røst betjent midlertidig av CHC Helikopter Service. Fra 11. mai overtok Widerøes flyveselskap ruten, først på en midlertidig kontrakt og senere permanent fra 1. februar 2001 til 31. mars 2003 etter en anbudskonkurranse.

⁶ Norwegian Air Shuttle (NAS) sa 15. januar 2003 opp kontrakten med Samferdselsdepartementet. NAS sine ruter ble overtatt av Widerøes flyveselskap 1. januar 2004 etter en forutgående anbudskonkurranse.

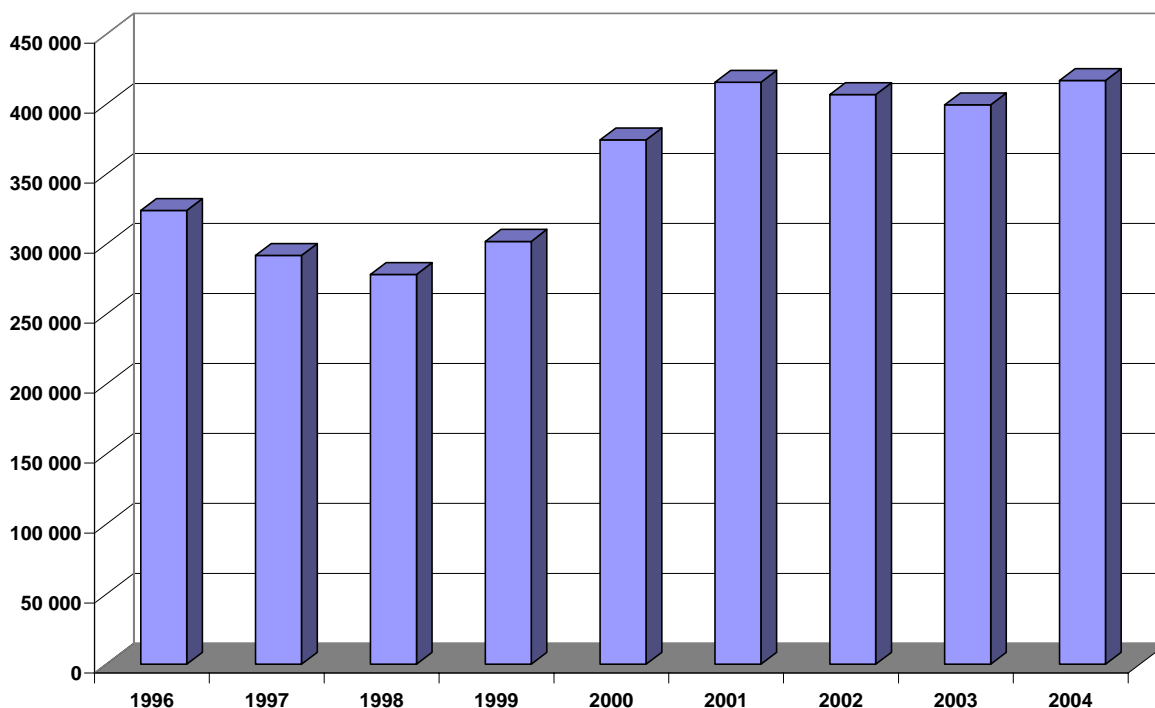
⁷ Kato Air sa opp kontrakten på Narvik-Bodø med Samferdselsdepartementet 8. mars 2004. Nytt anbud ble utlyst 14. oktober samme år.

⁸ Widerøes flyveselskap sa opp kontrakten på ruteflygninger i Finnmark 7. juli 2003. 5. mars 2004 ble Widerøes flyveselskap tildelt kontrakten for drift av flyruter i Finnmark og Nord-Troms for perioden 7. juli 2004 – 31. mars 2007 etter forutgående anbudskonkurranse.

⁹ Jf. forskrift om gjennomføring av anbud i forbindelse med forpliktelse til offentlig tjenesteyting, 15. april 1994, nr. 256.

¹⁰ Dette vil bare være aktuelt i rene unntakstilfeller der en ikke har tid til å gå gjennom en anbudsprosedyre, f.eks. hvis et selskap mister sin lisens i anbudsperioden og publikum blir stående uten et flyrutetilbud (St. meld. nr. 15, 1994-95). En slik situasjon oppstod i slutten av mars 2001 i Nordland, da Guard Air begjærte seg konkurs og stoppet sine flygninger på ruten Bodø-Røst.

Det er imidlertid ”farlig” å direkte sammenligne utgiftene til kjøp av flyrutetjenester fra år til år, da produksjonen (målt i setekilometer) ikke er den samme hvert år. Dersom en skal foreta en analyse av hva myndighetene får igjen for det beløpet de kjøper flyruter for, bør en som et utgangspunkt se på utviklingen i tilskudd pr. setekilometer. Det har ikke lyktes oss å få tilgang til tall over utviklingen i ruteproduksjonen på FOT-rutene fra 1996 til 2004.



Figur 2.8: Statlige kjøp av flyrutetjenester 1996-2004. Tall i 1000. 2003-kroner.

I tabell 2.3 har vi gitt en oversikt over omfanget av statlige kjøp, antall passasjerer og antall flybevegelser på de regionale flyrutene fordelt på ruteområde. Følgende regionale lufthavner ligger i de definerte ruteområdene:

- Finnmark og Nord-Troms: Sørkjosen, Hasvik, Hammerfest, Honningsvåg, Mehamn, Berlevåg, Båtsfjord, Vadsø og Vardø.
- Ofoten, Lofoten og Vesterålen: Røst, Værøy¹¹, Leknes, Svolvær, Stokmarknes, Andenes og Narvik.
- Helgeland og Nord-Trøndelag: Rørвик, Namsos, Mo i Rana, Mosjøen, Brønnøysund og Sandnessjøen.
- Vestlandet: Florø, Førde, Sogndal, Sandane og Ørsta-Volda.
- Sør-Trøndelag og Oppland: Røros og Fagernes.

Som det framgår av tabell 2.3, var knapt 70 % av innkjøpte flyrutetjenester (målt i kroner) knyttet til flyruter i de fire nordligste fylkene, fordelt på 30 % (Helgeland og Nord-Trøndelag), 21 % (Ofoten, Lofoten og Vesterålen) og 18 % (Finnmark og Nord-Troms). Samtidig ble 75 % av passasjerene befordret og 79 % av flybevegelsene gjennomført i Nord-Norge og Nord-Trøndelag.

¹¹ Helikopterlandingsplass.

Tabell 2.3: Statlige kjøp, antall passasjerer, og antall flybevegelser på det regionale flyrutenettet fordelt på ruteområde. 2003.

Ruteområder:	Statlige kjøp		Passasjerer		Flybevegelser	
	1000 kroner	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Finnmark og Nord-Troms ¹²	68 000	18 %	212 913	21 %	27 177	29 %
Ofoten, Lofoten og Vesterålen	91 000	24 %	286 904	28 %	20 004	21 %
Helgeland og Nord-Trøndelag	110 000	29 %	263 279	26 %	26 901	29 %
Vestlandet	98 000	26 %	249 922	24 %	17 981	19 %
Sør-Trøndelag, Oppland	15 000	4 %	14 529	1 %	1 757	2 %
Sum:	382 000	100 %	1 027 547	100 %	93 820	100 %

Kilde: St.meld. nr. 24 (2003-2004) samt trafikkstatistikk fra Avinor.

Ved å ta utgangspunkt i tilskudds- og produksjonstallene i tabell 2.3, kan vi beregne gjennomsnittlig tilskudd pr. passasjer og pr. flybevegelse. Se tabell 2.4.

Tabell 2.4: Tilskudd pr. passasjer og pr. gjennomførte flybevegelse på det regionale flyrutenettet fordelt på ruteområde i 2003.

Ruteområder:	Tilskudd pr.	
	Passasjer	Flybevegelse
Finnmark og Nord-Troms	319 kr	2 502 kr
Ofoten, Lofoten og Vesterålen	317 kr	4 549 kr
Helgeland og Nord-Trøndelag	418 kr	4 089 kr
Vestlandet	392 kr	5 450 kr
Sør-Trøndelag, Oppland	1 032 kr	8 537 kr
Gjennomsnitt:	372 kr	4 072 kr

Ut fra tabell 2.4 ser vi at gjennomsnittlig tilskudd pr. passasjer var 372 kroner i 2003. Fordelt på ruteområde ligger tilskuddene pr. passasjer mellom 317 kroner og 418 kroner med unntak av i Sør-Trøndelag og Oppland (Røros og Fagernes), der tilskuddet pr. passasjer er over 1 000 kroner. Vi ser også at tilskuddet pr. flybevegelse ligger mellom 2 502 kroner (Finnmark og Nord-Troms) og 8 537 kroner (Sør-Trøndelag og Oppland).

¹² I tillegg kommer flyrutekjøp på Lakselv lufthavn anslått til 10,1 mill. kroner. Kilde: St.prp. nr. 1 (2003-2004).

3. TAKSTUTVIKLINGEN PÅ DET REGIONALE RUTENETTET VS. STAMRUTENETTET

I dette kapitlet gis en oversikt over takstutviklingen på 3 regionale flyruter i Nord-Norge og Nord-Trøndelag samt på stamrutene mellom Tromsø og Oslo og mellom Bodø og Oslo. Vi har valgt ut en regional rute i Nord-Trøndelag; Namsos-Trondheim, en i Nordland; Leknes-Bodø samt en i Troms og Finnmark; Hammerfest-Tromsø. De to første er underlagt anbudsforskriftene (FOT-ruter) mens ruten mellom Hammerfest og Tromsø drives på rent kommersielle vilkår. Alle 3 rutene har vært betjent av Widerøes flyveselskap i den aktuelle perioden 1997-2004.

Når det gjelder stamrutene mellom Bodø og Oslo og mellom Tromsø og Oslo, så var disse kun betjent av SAS og Braathens, i Tromsø fram til september 2002 og i Bodø fram til i mai 2003, da Norwegian åpnet sine første ruter på disse strekningene. For en grundig beskrivelse av denne utviklingen viser vi til Amundsveen (2004b).

Vi har tatt utgangspunkt i *fullpris* (fullt fleksibel billett) samt *rabattert pris* (høyeste rabatt og ingen fleksibilitet). Prisen på fullprispilletter er interessante da dette er billetter som benyttes mye ved arbeidsbetingede reiser, der reisen ofte ikke kan planlegges lang tid i forveien og/eller der behovet for å kunne endre billetten er viktig. Rabatterte priser er interessante siden dette er billetter som benyttes til fritidsreiser der reisen ofte kan planlegges i godt tid og/eller der de reisende er mer fleksible i forhold til reisetidspunkt.

Beregningene som figur 3.1 og 3.2 baseres på er som følger:

- Prisene er inkludert alle avgifter, moms og servicehonorar (laveste).
- Prisene gjelder en vei, selv om det til flere av de rabatterte billettene i perioden har vært knyttet betingelser som tur/retur osv.
- Rabattert billett er høyest rabatterte billett tilgjengelig for *alle*.
- I perioden 2000-2003 er alle priser pr. 1. april.
- Alle Widerøes priser unntatt 2004 (som er fra oktober/november) er fra 1. april.
- For SAS er prisene før 2000 fra juni-august, mens prisene i 2004 er fra oktober/november.

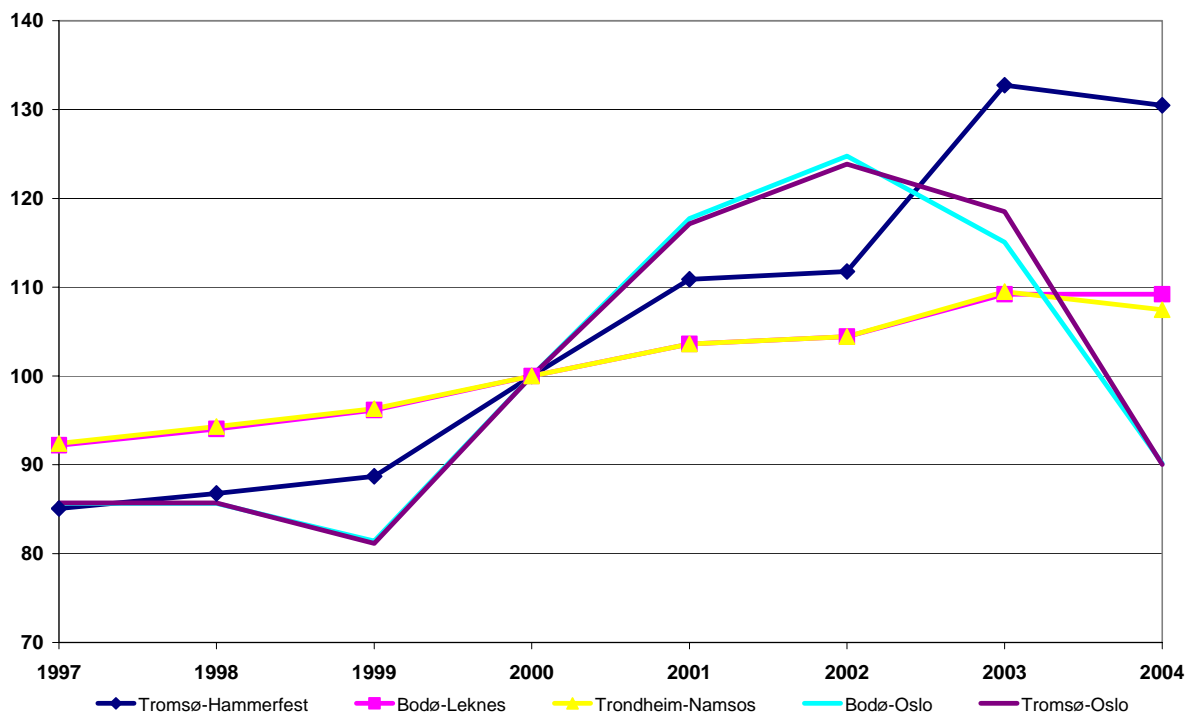
Takstutviklingen er presentert indeksert (som relative endringer). I vedlegg 2 viser vi takstene som ligger til grunn for utarbeidelsen av både figur 3.1 og 3.2.

3.1 Fullpris

Figur 3.1 viser utviklingen i fullpristakst på de regionale flyrutene Tromsø-Hammerfest, Bodø-Leknes og Trondheim-Namsos samt på stamrutene Bodø-Oslo og Tromsø-Oslo fra 1997 til 2004.

Ut fra figur 3.1 ser vi at fullpristakstene mellom Bodø og Oslo og Tromsø-Oslo steg med om lag 25 % fra 2000 til 2002. De seneste to årene har fullprisen falt betydelig, slik at den i 2004 ligger 10 % lavere enn i 2000 og 28 % lavere enn i 2002.

Prisutviklingen på de to regionale FOT-rutene (Leknes-Bodø og Namsos-Trondheim) har vist en noe annen utvikling. Her økte prisene fra 2000 til 2002 med om lag 4 %, altså en betydelig mindre prisøkning enn den vi så på stamrutenettet. Fra 2002 og fram til 2004 har imidlertid prisene fortsatt å øke, slik at prisen i 2004 er 5 % (Leknes-Bodø) og 3 % (Namsos-Trondheim) høyere enn i 2002. Prisnedgangen som skjedde på stamrutene etter 2002 har altså ikke funnet sted på FOT-rutene.



Figur 3.1: Takstutviklingen på utvalgte rutestrekninger indeksert. Periode 1997-2004. Fullpris. 1. april 2000 = 100.

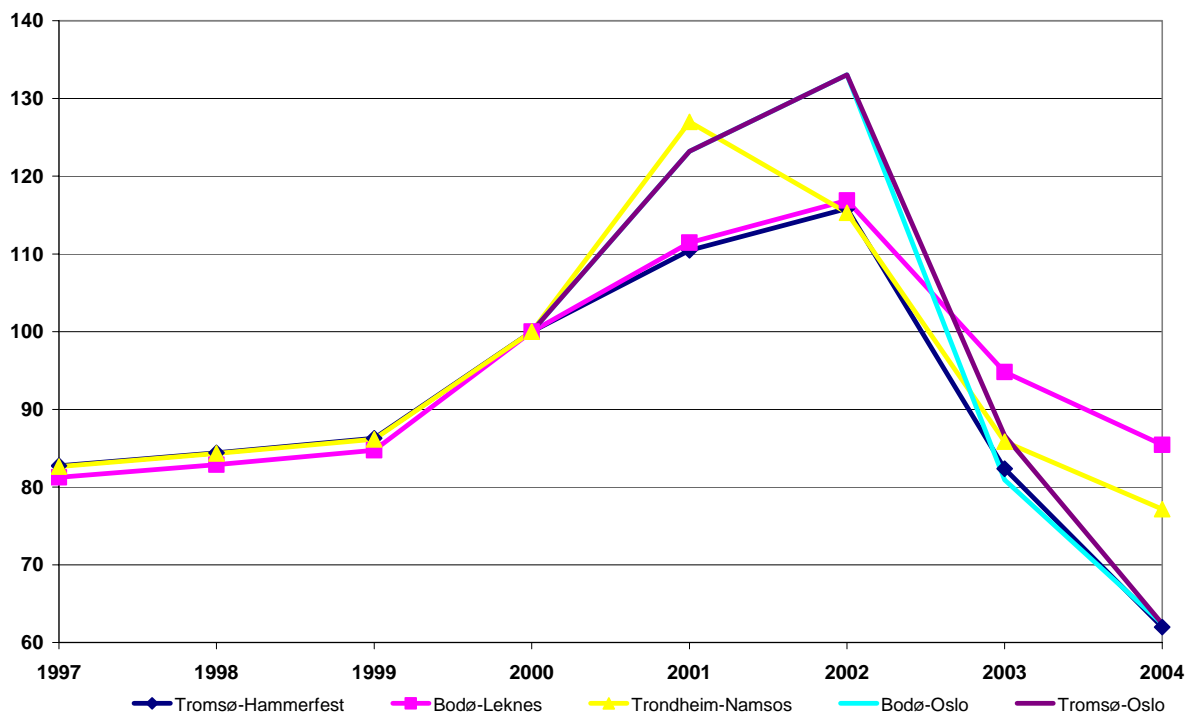
Hvis vi betrakter ruten Hammerfest-Tromsø, så har takstøkningen her vært betydelig, spesielt etter 2000. Fra 2000 til 2002 steg fullpristaksten med 12 %, mens den steg med ytterligere 19 % fra 2002 til 2003. Etter en liten prisnedgang fra 2003 til 2004 ligger takstene mellom Hammerfest og Tromsø i 2004 30 % høyere enn i 2000 og 17 % høyere enn i 2002.

Fullpristakstene på FOT-rutene har fra 1997 til 2004 steget med om lag 16 %. Dette tilsvarer økningen i konsumprisindeksen i samme periode, og bekrefter for så vidt Samferdselsdepartementets politikk med at maksimaltakstene skal følge endringen i konsumprisindeksen, jf. avsnitt 5.1.5. Spesielt interessant er det å registrere takstutviklingen på ruten Hammerfest-Tromsø, som ikke er underlagt FOT, og der Widerøes flyveselskap er eneste operatør. Man kan her spørre seg om den store takstøkningen fra 2002 til 2003 er en "Snøhviteffekt"?

3.2 Rabattert pris

Figur 3.2 viser takstutviklingen for rabatterte takster (høyeste rabatt) på de samme rutestrekningene som i figur 3.1. Figuren viser kun utviklingen i prisen på den høyest rabatterte billetten og sier selvsagt ingen ting om hvor mange slike billetter som er tilgjengelig for brukerne samt hvordan en får tilgang til billettene. For å kunne vurdere om rabattordningene er blitt bedre eller dårligere, måtte en således ha informasjon om tilgjengeligheten til disse billettene. Hvor mange rabatterte billetter har blitt solgt de ulike år? Et "nest beste" alternativ ville være å få tilgang til en oversikt over gjennomsnittsprisen pr. passasjer (pris pr. solgte sete) i perioden. Da ville en få en indikasjon på hvordan taksten til en "gjennomsnittspassasjer" har utviklet seg.¹³

¹³ Opplysninger i media tyder på at gjennomsnittsprisen pr. passasjer jevnt over har blitt redusert etter 2002 både på stamrutenettet og på de regionale rutene. Dette er ikke overraskende når vi betrakter figur 3.1 og 3.2. Hvis vi beveger oss ned på rutenivå er det imidlertid ikke sikkert at dette bildet er representativt for alle ruter. Denne type informasjon er det imidlertid ikke mulig å få fra flyselskapene.



Figur 3.2: Takstutviklingen på utvalgte rutestrekninger indeksert. Periode 1997-2004. Rabattert takst. 1. april 2000 = 100.

Vi har ikke tilgang til laveste rabatterte pris mellom Bodø-Oslo og Tromsø Oslo før 2000. For de 3 regionale flyrutene har vi imidlertid disse opplysningene.¹⁴ Som figuren viser har prisen på rabattbilletter på de regionale flyrutene økt fra 1997 til 2002. Den årlige økningen var spesielt stor fra 1999. I 2002 kostet rabattbilletten om lag 40 % mer enn i 1997 og rundt 16 % mer enn i 2000. De to siste årene har imidlertid den rabatterte prisen gått betydelig ned; mest på ruten Hammerfest-Tromsø og minst på ruten Leknes- Bodø. I 2004 ligger rabatterte pris på rutene Leknes-Bodø, Namsos-Trondheim og Hammerfest-Tromsø henholdsvis 27 %, 33 % og 47 % lavere enn i 2002.

Hvis vi sammenholder rabatttakstene med fullpristakstene, vil vi se at rabattpolitikken til Widerøes flyveselskap, i hvert fall når det gjelder høyeste rabatterte billett, har endret seg etter 2000. Før 2000 var laveste pris 60 % av fullpristakst på alle rutestrekninger. Etter 2000 har for det første dette likhetsprinsippet blitt forlatt og for det andre har forskjellen mellom fullpris og høyeste rabatterte pris økt etter en forbigående reduksjon fram til 2002. I 2004 er for eksempel laveste pris 29 % av fullpris på strekningen Hammerfest-Tromsø, mens laveste pris på strekningene Namsos-Trondheim og Leknes-Bodø utgjør henholdsvis 48 % og 53 % av fullpris. Etter 2000 har altså Widerøes flyveselskap begynt å differensiere sine rabatter sannsynligvis slik at selskapet gir størst rabatter til kundegrupper med høyest prisfølsomhet.

På stamrutestrekningene Bodø-Oslo og Tromsø-Oslo, der vi kun har rabattpriser fra 2000, ser vi i prinsippet samme tendens som på regionalrutene. Laveste rabatterte pris økte betydelig (med 33 %) fra 2000 til 2002, mens vi de to siste årene, etter Norwegianers entré, har sett et kraftig prisfall på de rimeligste billettene. Fra 2002 til 2004 er disse billettene blitt 53 % billigere.

¹⁴ Widerøes flyveselskap opplyser at fram til 2000 var laveste pris 60 % av fullpristakstene.

4. BETYDNINGEN AV REGIONAL LUFTFART¹⁵

Det regionale luftfartssystemet er viktig i forhold til å opprettholde en desentralisert bosetting og et næringsliv lokalisert i distriktene. Slik luftfartssystemet er organisert, med et regionalt rutenett som mater trafikk til og fra stamrutenettet, er det *samspillet* mellom disse to systemene som gir den fulle nyttevirkingen. Hele 8 av 10 reiser på det regionale flyrutenettet starter eller ender på en stamrute-flyplass. I en analyse av nytten av det regionale flyrutenettet, (Bråthen og Hervik, 1992), ble det fremhevet at det regionale flyrutenettet representerte:

- En betydelig tidsbesparelse i forhold til alternative transportmuligheter.
- Betjening av et næringsliv som i betydelig grad var eksportrettet.
- En nytte som var betydelig større enn statstilskuddet.

Flere undersøkelser viser viktigheten av det regionale flyrutenettet ved at det gir positive ringvirkninger i lufthavnens influensområde. Både Hervik (1988) og Lothe (1989) fant indikasjoner på at befolknings- og sysselsettingsveksten i vertskommunene for kortbaneflyplassene hadde vært større enn for omkringliggende kommuner. I Kolstad og Solvoll (1997) og Kolstad (1997) dokumenteres det gjennom bedriftsintervjuer at vareproduserende næringer som betjener markeder utenfor regionen vil tape dersom flyrutetilbudet svekkes. Spesielt påpekes det at bedrifter i Nord-Norge ved et svekket flyrutetilbud kan miste oppdrag i egen landsdel på grunn økt konkurranse fra bedrifter i Osloregionen. Således vil et dårligere regionalt flyrutetilbud medføre en konkurransevridding i favør av sentralt beliggende bedrifter med god tilgang til stamrutenettet, der tilbudet, både kapasitets- og prismessig, har bedret seg merkbart de seneste årene. Virksomheter innenfor offentlig sektor regner med at et dårligere flyrutetilbud vil bety et dyrere og/eller dårligere tjenestetilbud til befolkningen både på grunn av økte problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft men også på grunn av at kompetanseoppbygging blant personalet vil vanskeliggjøres gjennom mindre reising på kurs og konferanser på grunn av økte reisekostnader.

En direkte indikasjon på viktigheten av det regionale flyrutetilbudet kan vi få ved å se på reisefrekvensen i ulike regioner. Med reisefrekvensen i en region menes antall reiser foretatt av de bosatte i regionen i løpet av et år, delt på antall innbyggere i den samme regionen. Tall fra Rideng (1993) over reisefrekvensen på *stamrutenettet* viser at reisefrekvensen er betydelig høyere i nord enn for landet som helhet. I Nord-Norge er reisefrekvensen 2,19 mot for eksempel 0,81 på Østlandet og 1,61 på Vestlandet. Ser vi på reisefrekvensen på det regionale flyrutenettet finner vi den samme tendensen; De nordligste delene av landet har den klart høyeste reiseaktiviteten. I 2002 var for eksempel gjennomsnittlig antall reiser pr. innbygger bosatt i influensområdet til en regional lufthavn som følger: 1,6 (Vestlandet/Trøndelag), 2,6 (Nordland unntatt Lofoten/Vesterålen), 4,5 (Lofoten/Vesterålen) og 4,4 (Nord-Troms/Finnmark). I Nord-Norge kom man raskt opp i en høy reisefrekvens pr. innbygger etter at det regionale flyplassnettet ble satt i drift, noe som understreker regionalnettets betydning i områder med tidkrevende alternativ transport.

Tendensen er naturlig nok at reiseaktiviteten er klart høyest der det er dårligst utbygd alternativ transport. Det kan imidlertid være at kombinasjoner av årsaker skaper høy reiseaktivitet, eksempelvis ved høy besøksfrekvens og/eller pendling til lokalt næringsliv i tillegg til svak tilgjengelighet til/fra sentrale punkter. Et godt eksempel er reiseaktiviteten i forbindelse med Snøhvitprosjektet i Hammerfest.¹⁶

Et annet forhold som er en direkte indikasjon på viktigheten til det regionale flyrutenettet, er det høye innslaget av arbeidsbetingede reiser. Andelen arbeidsbetingede reiser er over 60 % med fly, hvorav om lag 50 % er forretnings-/tjenestereiser. For jernbane og bil utgjør arbeidsbetingede reiser kun hen-

¹⁵ Der ikke annet er nevnt er dette kapitlet i all hovedsak basert på Bråthen (2003).

¹⁶ I 2002 var det 71 500 personer som reiste til/fra Hammerfest lufthavn. Året etter steg passasjertallet til nesten 86 500, en økning på 15 000 reisende, tilsvarende 21 % økning.

holdsvis 22 % og 17 %. Andelen arbeidsbetingede reiser innen offentlig og privat sektor er høyest for rutene på Helgeland og Vestlandet, og øker generelt sett dess lenger sør en kommer i landet. Andelen arbeidsbetingede reiser som foretas av offentlig sektor øker imidlertid dess lenger nord i landet en kommer.

I Nord-Norge er andelen reiser i forbindelse med medisinsk behandling stedvis relativt høy. Dette viser at det regionale flyrutetilbudet spiller en viktig rolle for befolkningens tilgjengelighet til helsetjenester i denne delen av landet.¹⁷ For ferie- og fritidsreiser er et tilbud om rask og effektiv transport en faktor som bidrar til å gjøre det attraktivt å arbeide og bo i distrikts-Norge.

Det er også et viktig poeng at mye av verdiskapningen i Norge skjer i distriktene. I deler av de områdene som betjenes av regionale flyruter finnes det klynger innen marine og maritime næringer samt innenfor olje- og gassrelatert virksomhet. Både innenfor og utenfor disse næringsklyngene eksisterer det en utstrakt eksportrettet aktivitet. I denne sammenheng vil et godt transporttilbud, herunder et regionalt flyrutetilbud, være viktig for å kunne opprettholde konkurransekraften blant annet når det gjelder å kunne nå et større arbeidsmarked, en integrering av regionen med mindre reell og følt avstand samt ved å gi grunnlag for å utvikle bedre informasjonsstrømmer når det gjelder rekruttering, utdanning, forskning og utvikling.¹⁸ Viktigheten av en godt utbygd transportinfrastruktur for å få til regional utvikling fremheves også i NOU 2004:2, Effekter og effektivitet. Viktige ringvirkninger av en god transportstandard på det regionale flyrutenettet kan bli:

- Høyere forekomst av nyetableringer og flere arbeidsplasser.
- Større vilje til satsing fra etablert næringsliv, noe som også kan resultere i flere arbeidsplasser.
- Lavere transportkostnader for transportavhengige bedrifter gir bedret økonomisk resultat, og dermed ekspansjonsmuligheter.
- Mulig økt konkurranseeksponering mot ”utenbygds” bedrifter, noe som på den annen side kan presse lønnsomheten i lokale virksomheter.

I Bråthen og Hervik (1992) konkluderes det med at det regionale flyplassnettet samlet har en svært god samfunnsøkonomisk lønnsomhet, selv om det påpekes at det ikke kan utelukkes at det eksisterer muligheter for effektivisering i deler av nettet med hensyn til rute- og flyplasstruktur. Dette spørsmålet er i dag svært aktuelt da det de siste 10-15 år har skjedd betydelige endringer innenfor andre samferdselssektorer når det gjelder vegstandard, omlegging av veier, bygging av tunneler og etablering av flere fastlandsforbindelser. I enkelte deler av landet er det også etablert alternative transporttilbud i form av for eksempel ekspressbuss- og hurtigbåtforbindelser. Jf. avsnitt 5.2.

¹⁷ Fra lufthavnene Berlevåg, Vardø, Båtsfjord, Mehamn og Leknes er mellom 18 % og 33 % av flyreisene knyttet til medisinsk behandling, Fugleberg (2000).

¹⁸ Lignende erfaringer har en også høstet i Sverige, jf. Snickars (1990).

5. AKTUELLE PROBLEMSTILLINGER

I dette kapitlet vil, med utgangspunkt i kapitlene foran, drøfte sentrale problemstillinger knyttet til det regionale flyrutetilbudet både med hensyn til organisering av og omfanget på offentlige kjøp av flyrutetjenester samt framtidig lufthavnstruktur på dette nettet.

5.1 Offentlige kjøp av flyrutetjenester

Samferdselsdepartementet kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavntjenester fra Avinor og bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyrutetjenester fra flyselskapene. Kjøpet av flyrutetjenester finner sted etter anbudskonkurranse. Begge ordningene har primært en regionalpolitisk begrunnelse.

Gjennom fastsetting av anbudsvilkårene stiller Samferdselsdepartementet krav til kapasitet, rutetider, ruteføring, frekvens, kategori luftfartøy og maksimaltakster for anbudsrutene. Departementet stiller dessuten krav om at anbudsselskapene skal delta i de til enhver tid gjeldende ordninger for gjennomgangspriser og sosiale rabatter. Ut over dette tilbyr selskapene på egen hånd ulike rabatter basert på kommersielle vurderinger. Maksimaltakstene på anbudsrutene blir regulert årlig i henhold til konsumprisindeksen, noe som betyr at takstene reelt sett ligger fast over tid.

Flydistansene på de regionale flyrutene under statlig kjøp er ofte ganske korte. Dette fører til relativt høye kilometerkostnader. I tillegg betjenes regionalrutene i mange tilfeller med forholdsvis store flytyper i forhold til trafikkgrunnlaget på den enkelte flyplass. Dette gjør det ofte nødvendig med en "melkerutestruktur" på rutene, noe som gir en til dels lav gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse. Til sammen bidrar disse forholdene til et relativt høyt kostnadsnivå og relativt lavt inntektsgrunnlag på anbudsrutene.

For å dekke gapet mellom inntekter og kostnader går Samferdselsdepartementet inn med statlig kjøp av flyruter der samfunnmessige forhold tilsier det. Kjøpet utgjør i 2004 om lag 420 mill. kroner, eller gjennomsnittlig rundt 500 kroner pr. passasjer. Med alt annet likt, vil lavere maksimaltakster medføre økt behov for kjøp av flyrutetjenester. Spørsmålet om takstnivået på de regionale flyrutene er derfor i stor grad et spørsmål om hvor mye penger staten ønsker å bruke på å opprettholde flyrutetilbudet på de regionale flyrutene. Siden 1997 har kjøpsbeløpet for flyruter reelt sett økt med rundt 43 %, jf. figur 2.8. I tillegg til utgifter til kjøp av *flyrutetjenester* kommer om lag 264 mill. kroner, tilsvarende vel 300 kroner pr. passasjer til kjøp av *lufthavntjenester*. I St.meld. nr. 24 (2003-2004), Nasjonal Transportplan 2006-2015, er det lagt opp til en ytterligere økning til 300 mill. 2004-kroner årlig i planperioden.

Ved bruk av anbud ønsker staten for en på forhånd definert transportstandard (FOT-krav), å få ned tilskuddsbehovet ved hjelp av konkurranse. For at dette skal lykkes er det derfor viktig at anbudskonkurransen fungerer ved at det er flere operatører som legger inn tilbud. Brukerne av flyrutene har naturlig nok et noe annet utgangspunkt for sitt "engasjement" i regional luftfart. For brukerne er det naturlig nok et ønske om at transportstandarden på det regionale flyrutenettet er "best mulig". Vi vil med dette som utgangspunkt kort drøfte noen sentrale problemstillinger knyttet til offentlige kjøp av flyrutetjenester.

5.1.1 Omfang

Kjøpsbeløpet for flyruter har økt fra 253 mill. kr i 1997 (tilsvarende 292 mill. 2004-kroner) til 421 mill. kroner i budsjettet for 2004. Innføringen av anbud i 1997 medførte en nedgang i tilskuddsbeløpet med ca. en fjerdedel for uendret produksjon. I senere anbudsperioder har kjøpsbeløpet igjen økt, jf. figur 2.8. Noe av veksten i offentlige kjøp kan forklares ved økt standard og økt produksjon, men manglende konkurranse om anbudene har også bidratt til økningen.

Et viktig spørsmål framover blir hvor mange flyruter som bør innlemmes i FOT-systemet samt hvilken produksjon som bør legges til grunn ved kjøp av flyrutetjenester på de aktuelle rutene. I kapittel 4 ble det dokumentert at opprettholdelsen av et godt regionalt flyrutetilbud er svært viktig for næringslivet og den offentlige tjenesteytingen, og således er det regionale flyrutesystemet et viktig distriktpolitisk virkemiddel. På grunn av de endringer som skjer på de kommersielle rutene, jf. avsnitt 2.3, vil det også være viktig å ikke kun fokusere på dagens FOT-ruter, men også rette oppmerksomheten mot ruter der flyselskapene velger å avvike eller redusere tilbudet. I Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015, jf. Innst. S. nr. 240 (2003-2004), ber da også samferdselskomiteen spesielt om at utviklingen på de kommersielt drevne rutene følges nøye.

5.1.2 Anbudskriterier og anbudsprosedyrer

De fleste av de regionale lufthavnene er kortbaneflyplasser (800 meter banelengde). I anbudsinnbydelsene for disse lufthavnene har det vært vanlig å stille krav om bruk av fly med minst 30 seter og trykkabin. Det er imidlertid begrenset tilgang til fly i denne kategorien som kan betjene det norske kortbanenettet, og flygingene stiller store krav til operatørene. Et aktuelt virkemiddel for å øke konkurransen er å åpne opp for bruk av mindre flytyper. I større omfang har dette vært prøvd i Finnmark for anbudene som begynte 1. april 2003. I dette tilfelle viste det seg å gi en positiv effekt på tilskudsbehovet.¹⁹

Krav til flytype er viktig i forhold til framtidig konkurranse om flyoperasjonene på de regionale flyrutene. Jo mindre flytyper som tillates benyttet, desto lettere vil det være for nye flyselskaper å gi anbud. Dette er også erfaringene fra de gjennomførte anbudskonkurranser. Mindre flytyper (spesielt fly uten trykkabin) har normalt sett en lavere komfort (mer støy og vibrasjoner, lavere takhøyde, mindre plass til bagasje, etc.) enn det dagens flyflåte til Widerøes flyveselskap bestående av Dash-8 fly har. Derfor vil de fleste av passasjerene oppfatte en overgang fra Dash-8 med 37 seter²⁰ til for eksempel Dornier 228 med 19 seter, som en nedgang i kvaliteten på flyrutetilbudet. Bruk av mindre fly kan imidlertid åpne opp for økt frekvens (flere avganger) noe som vil gi de reisende mer fleksibilitet med hensyn til valg av reisetidspunkt enn få avganger med store fly. Dette vil være en fordel for mange av de reisende. Minstekrav til størrelsen på de flyene som skal betjene en rute, er en problemstilling som burde ha vært nærmere diskutert, både med utgangspunkt i konkurransen om transportoppdragene samt også i relasjon til transportstandarden på det regionale flyrutenettet.

Et annet moment i tilknytning til konkurransen om transportoppdragene, er tidspunktene for utlysning av anbudene. Til nå har alle rutene blitt utlyst samtidig noe som innebærer at et selskap må være innstilt på å kunne operere alle ruteområder den byr på samtidig. Dette stiller store krav til investeringer som må foretas i løpet av relativt kort tid. Dette har ført til at mindre flyselskaper har måtte ta risiko ved å legge inn anbud på flere ruter samtidig. Ved å lyse ut ruteområdene sekvensielt, vil for eksempel en liten aktør med kapasitet til kun å by på ett eller et fåtall ruteområder samtidig, kunne gi anbud. Dersom aktøren ikke får noen av disse kontraktene, vil kapasiteten fortsatt stå til rådighet for å kunne by på de neste ruteområdene som legges ut på anbud. En ulempe ved sekvensielle anbud er at det vil medføre økt administrativt arbeid knyttet til anbudsutlysningene. Dette gjelder både for kjøper (Samferdselsdepartementet) og tilbyderne (flyselskapene).

Problemstillinger knyttet til både bruk av mindre fly samt tidspunktene for gjennomføringen av anbudskonkurransen, er forhold som nylig er satt på dagsorden av Konkurransetilsynet i et brev til Samferdselsdepartementet datert 12. august 2004. Således kan det være naturlig å gå nærmere inn i disse problemområdene framover.

¹⁹ Her må det imidlertid bemerkes at operatøren som vant de fleste rutene i Finnmark, Widerøes flyveselskap, sa opp kontrakten på ruteflygninger i Finnmark 7. juli 2003 på grunn av at de ikke fant det lønnsomt å fortsette å fly på gjeldende anbudskontrakt.

²⁰ Etter at kjøkkenet ble fjernet i flyene i 2003 og 2004, har de fleste Dash-8 fly nå 39 seter.

5.1.3 Infrastrukturtiltak

Et mindretall av de regionale lufthavnene er ikke kortbaneflyplasser. For disse lufthavnene har anbudskonkurransen fungert bedre enn for kortbaneflyplassene. Et aktuelt virkemiddel for økt konkurranse på kortbanenettet kan i så henseende være å forlenge rullebanene. Dette kan åpne opp for andre flykategorier og gjøre flyoperasjonene mindre krevende. På oppdrag av Samferdselsdepartementet har Avinor utredet mulighetene for slike rullebaneforlengelser. I følge Avinor er det mest aktuelt å forlenge rullebanene på Vadsø lufthavn, Stokmarknes lufthavn, Leknes lufthavn og Sandnessjøen lufthavn. Avinor viser til at på disse stedene vil rullebaneforlengelser være fysisk mulig og gi potensial for operative gevinster, samtidig som det kan være markedsmessig grunnlag for en forlengelse.

Et viktig utgangspunkt i diskusjonen om rullebaneforlengelser er naturlig nok de fysiske begrensninger og kostnadmessige konsekvenser av slike tiltak. En må imidlertid ikke glemme diskusjonen om hvorfor slike tiltak eventuelt bør gjennomføres og hvilken nytte som vil kunne genereres. Sentrale problemstillinger vil således være å undersøke hvilken nytte næringslivet i influensområdet til aktuelle "forlengelseskandidater" vil ha av en utvidelse av rullebanen slik at det er mulig å ta ned større fly. Videre vil det være av interesse å kunne gi en vurdering av hvilke ringvirkninger en større lufthavn vil kunne generere gjennom den betydningen som en slik lufthavn vil ha for næringsaktiviteten i den aktuelle regionen, samt hvilke virkninger slike investeringer vil kunne ha for nabolufthavner. Spesielt interessant vil det være å vurdere de muligheter som en lengre rullebane gir i forhold til å ta ned store fraktfly som kan transportere fersk fisk til kunder i utlandet. Slik fraktvirksomhet har i flere år foregått fra Harstad/Narvik lufthavn Evenes til Japan med utgangspunkt i råstoff fra Vesterålen.

5.1.4 Hvem bør ha innkjøpsansvaret?

Et aktuelt spørsmål er om staten ved Samferdselsdepartementet også i framtiden bør ha ansvaret for kjøp av flyrutetjenester eller om fylkene, som i dag kjøper lokale buss- og hurtigbåttjenester, også bør få ansvaret for kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyruter. Spørsmålet ble nærmere utredet i 1999 av Møreforskning, jf. Hervik og Ohr (1999a). Forfatterne mente at en overføring av ansvaret fra staten til fylkene ville føre til større effektivitet i dette markedet, men konklusjonene fra utredningen er langt fra entydige.²¹ I følge Hervik og Ohr (1999b) er det spesielt 4 problemområder som må diskuteres i tilknytning til en delegering av innkjøpsansvaret:

- Administrasjonskostnader
- Koordineringsproblemer
- Konkurranse fra andre sektorer
- Vektlegging av utenforliggende hensyn

Administrasjonskostnader. Det er i hovedsak fire fylker som har interesser i det regionale flyrutenettet. I dag er det stort sett to personer i Samferdselsdepartementet som har ansvaret for anbudsordningen, i tillegg til at en har tilgang til juridisk ekspertise. Ved en regionalisert ordning kan det bli behov for noen flere personer i hvert fylke, noe som innebærer at det samlet sett vil bli noe dyrere for det offentlige å administrere en desentralisert innkjøpsordning. Operatørene vil også bli påført ekstrakostnader når de må forholde seg til flere innkjøpere (flere fylkeskommuner). Det er imidlertid kun nødvendig med en beskjeden økning i administrativ kapasitet, og ekstrakostnadene for det offentlige anslås til mellom en og tre millioner kroner årlig.

Koordineringsproblemer. Dersom innkjøpsansvaret legges til fylkene, vil dette kreve samarbeid mellom noen fylker. Troms og Nordland vil for eksempel ha noen ruter som de må samarbeide om. Det er imidlertid lite som tyder på at de fire dominerende "kortbanefylkene" Finnmark, Troms, Nordland og Sogn og Fjordane ikke vil klare å administrere et ruteopplegg som i dag er klart inndelt i de fire regionene Finnmark, Lofoten/Ofoten/Vesterålen, Helgeland og Sogn og Fjordane. Utfordringen

²¹ ECON (2000) er blant annet uenige i Møreforskings konklusjoner og argumenterer for at ulempene med en ansvarsdelegering er undervurdert mens fordelene er betydelig overvurdert.

ligger i å få fremforhandlet et samlet flyrutetilbud, der mest mulig av stordriftsfordelene kan tas ut. I dag kan det se ut som om det meste av stordriftsfordelene er tatt ut innenfor de fire "naturlige" ruteområdene, som i all hovedsak følger fylkesgrensene. En skal imidlertid ikke se bort fra at det er mulig å ta ut enda større stordriftsfordeler ved å operere med færre og større rutepakker. Dette vil kreve samarbeid mellom fylkene eller selskapssamarbeid i markedet, der operatørene samarbeider om for eksempel tyngre vedlikehold og reservefly.

Konkurransen fra andre sektorer. Fylkeskommunene opererer i dag under knappe økonomiske rammer. En overtakelse av ansvaret for de regionale flyrutene, må derfor innebære at fylkene gjennom rammetilskuddsordningen får tilført "friske" penger. Sterkt press fra andre sektorer (spesielt skolesektoren) og de andre lokale samferdselstilbudene (buss- og hurtigbåtruter), innebærer imidlertid at en kan risikere at tilskuddene til de regionale flyrutene reduseres til tross for at disse tilskuddene kan innebære den beste samfunnsøkonomiske anvendelsen. En løsning på dette kan, som en overgangsordning, være en øremerking av tilskuddet enten til flyrutedrift spesielt eller til samferdselsformål generelt. En kan også tenke seg at det formuleres en *minste* transportstandard på de regionale flyrutene som fylkene forpliktes å opprettholde, selv om dette langt fra er uproblematisk.

Vektlegging av utenforliggende hensyn. Når en delegerer ansvaret for anbudsinnhenting til regionalt nivå, kan det være en viss risiko for at "utenforliggende" hensyn vektlegges. I tilknytning til regional luftfart kan et slikt hensyn være en vektlegging av at Widerøes flyveselskap har base for teknisk vedlikehold i Bodø og således sysselsetter mange personer her. ESA og EØS-avtalen gir imidlertid ikke åpning for at slike hensyn vektlegges ved anbudsutlysninger.

Ut fra punktene ovenfor er det ikke noe opplagt svar på spørsmålet om hvem som bør ha ansvaret for innkjøp av regionale flyruter i framtiden. Det er selvsagt også mulig å tenke seg en form for mellomløsning, der innkjøpsordningen blir regionalisert slik at den inngår i rammetilskuddsordningen, men at staten fortsatt gjennomfører selve anbudsprosessen. I en slik modell kan fylkene utforme anbudsgrunnlaget ut fra sine preferanser og så kan Samferdselsdepartementet gjennomføre og koordinere selve anbudsutlysningen med påfølgende valg av operatør. Fylkeskommunene vil da være ansvarlige for å dekke det årlige kompensasjonsbeløpet som blir kontraktsfestet innenfor sine budsjetter.

I den pågående diskusjonen om å fjerne fylkeskommunene og erstatte dem med færre og større regionale enheter, er imidlertid regional luftfart og innkjøp av flyrutetjenester svært interessant når en skal tillegge det regionale forvaltningsnivået naturlige arbeidsoppgaver. Samferdsel vil klart være et område der regionene kunne få større innflytelse enn det fylkeskommunene har i dag. I sine innspill til "Distriktskommisjonen", jf. NOU 2004:19, *Livskraftige distrikter og regioner*, understreker de fleste fylkeskommunene betydningen av å kunne se ulike kommunikasjonsmidler (vei, bane, båt, fly og telekommunikasjon) i sammenheng, når infrastruktur og kollektivtransport skal planlegges. Flere fylkeskommuner peker på at det regionale nivået i tillegg bør kunne kjøpe flere regionale transporttjenester, som for eksempel regionale fly- og togtjenester. Dette vil særlig være aktuelt dersom regionene blir vesentlig større enn dagens fylker. I kommisjonens anbefalinger vedrørende samferdsel og annen infrastruktur står det blant annet:

"For å redusere avstandsurempene bør det investeres mer i infrastruktur og vedlikeholdet bør økes, ved:

- *å opprettholde den regionale flyplasstrukturen, samt utvide offentlige kjøp av flytjenester (lavere maksimalpris samt innlemme nye rutestrekninger der markedet er lite eller konkurransen ikke fungerer)".*

Kommisjonen sier ingen ting om ansvaret for infrastrukturen, men ved en regional overtakelse av innkjøpsansvaret for flyrutene, vil det også være naturlig å vurdere eierforholdet til selve infrastrukturen (lufthavnene). En overføring av kostnadene ved driften av de regionale lufthavnene til et regionalt nivå, vil helt klart være et bidrag i forhold til å kunne se ulike transportformer i sammenheng ved samferdselsplanleggingen.

5.1.5 Hva med takstene?

Staten ved Samferdselsdepartementet kjøper både lufthavn- og flyrutetjenester fra henholdsvis Avinor og flyselskapene (etter anbudskonkurranse). Jf. avsnitt 2.5.

Flyplasstjenester

Luftfartsavgiftene er den betalingen Avinor tar fra flyoperatørene for at de kan benytte flyplassene og luftrommet. Avgiftene er såkalte brukeravgifter som i sin helhet går til drift av og investeringer i Avinors infrastruktur. Rundt to tredjedeler av inntektene kommer fra luftfartsavgiftene (start-, terminal-, underveis- og avisningsavgift) og en tredjedel fra kommersielle aktiviteter på flyplassene (for eksempel butikker og parkering). Tradisjonelt har luftfartsavgiftene økt i takt med prisstigningen og de har vært lite differensiert ut fra et prinsipp om likebehandling av alle aktører. For trafikksvake lufthavner i distriktene gis imidlertid 30 % rabatt på den vektbaserte startavgiften. Luftfartsavgiftene er regulert gjennom det såkalte takstregulativet, og fastsettes av Samferdselsdepartementet gjennom en årlig forskrift etter forslag fra Avinor og forutgående høring. Alle innbetalinger til Avinor inngår i billettprisene, og følgelig i passasjerenes totale reisekostnadene. Gebyrene er utviklet igjennom internasjonalt samarbeid, og er utformet i tråd med anbefalinger gitt til alle medlemsstater i ICAO (International Civil Aviation Organization).

I St.prp. nr. 1, tillegg nr. 2 (2002-2003) signaliserte Samferdselsdepartementet at Avinor burde gis mulighet til større fleksibilitet i fastsettelsen av luftfartsavgiftene ut fra behovet for å styrke Avinors konkurransevne i forhold til utenlandske lufthavner og ikke-statlige lufthavner i Norge. I følge Andersen m.fl. (2004) vil Avinor under et system der selskapet har frihet til å utforme takstsystemet, få insentiver å sette avgiftene relativt høyt på de regionale lufthavnene som stort sett trafikkeres med statlig kjøpte flyruter. Årsaken til dette er at økte lufthavnavgifter på disse lufthavnene vil bli dekket gjennom den statlige kjøpsordningen for flyrutetjenester. For å omgå dette problemet påpekes det at flyrutene under statlig kjøp fritas for lufthavnavgifter på regionallufthavnene. Kjøp av flyrutetjenester vil da kunne reduseres med et beløp tilsvarende innbetalingen av lufthavnavgiftene samtidig som kjøp av lufthavntjenester økes med samme beløp. Samferdselsdepartementet er imidlertid ikke enig i dette, og mener at flyrutene innenfor anbudssystemet fortsatt bør betale luftfartsavgifter, blant annet for å gi et riktig bilde av de ulike kostnadene knyttet til den regionale flyruteflytningen.

Hvem som bør betale for infrastrukturkostnadene er imidlertid en sentral problemstilling, og den blir ikke mindre interessant i tilknytning til en forventet økning i infrastrukturkostnadene i tiden framover, jf. avsnitt 5.2.1.

Flyrutetjenester

Tilskudd til flyruteflytning, eller offentlige kjøp av flyrutetjenester, bør vurderes ut fra den nytten tilskuddene skaper for dem som reiser. Vi har i kapittel 4 argumentert for at denne nytten sannsynligvis er betydelig. I samfunnsøkonomisk forstand er det i prinsippet riktig at myndighetene kjøper disse tjenestene og at midlene skaffes til veie ved hjelp av mest mulig nøytral beskatning. Dette skyldes at kostnadsstrukturen på det regionale flyrutenettet er preget av høye faste kostnader, samtidig som det koster relativt lite å befordre passasjerer når tilbudet først er etablert og det ikke er behov for økt kapasitet. Regler for samfunnsøkonomisk optimal prissetting, tilsier en pris lik den kostnaden som er forbundet med å befordre den enkelte passasjer. På grunn av høye faste kostnader, vil en slik prissetting medføre et underskudd for operatøren, og et behov for tilskudd. Dersom nytten av rutetilbudet er høy nok til å forsvare de samlede kostnadene, vil det imidlertid være samfunnsøkonomisk riktig at det offentlige bærer en stor del av de faste kostnadene, og at de reisende kun dekker de variable kostnadene som deres reiseaktivitet genererer. Hvis det av ulike grunner skulle være budsjettmessige årsaker til at passasjerene må være med på å dekke operatørens underskudd gjennom høyere takster enn det som ut fra en samfunnsøkonomisk tankegang ville være riktig, finnes det regler for å fastsette takstene slik at det samfunnsøkonomiske tapet blir minst mulig.²²

²² Reglene kalles "Ramsey-prising", og en praktisk tillempling av slike prissettingsprinsipper er i Jørgensen m.fl. (2004) anvendt for takstfastsetting i riksvegferjedriften i Norge.

Det er Samferdselsdepartementet som fastsetter maksimaltakstene på det regionale flyrutenettet i forbindelse med anbudsutlysningene. Disse takstene har de seneste årene stort sett blitt justert i henhold til endringen i konsumprisindeksen, jf. figur 3.1. Som beskrevet i kapittel 3, har takstene på stamrutenettet blitt til dels betydelig redusert etter Norwegians entré på innenlandsrutene. I og med at en tilsvarende reduksjon ikke har funnet sted på de regionale flyrutene, har befolkningen og næringslivet i distriktene kun i begrenset omfang fått tatt del i denne prisnedgangen. Reduserte kostnader til reiser på stamrutenettet, har blant annet ført til en tiltakende konkurranse fra sørnorske bedrifter på det nordnorske markedet. Dersom denne situasjonen vedvarer, kan det føre til at konkurransevnen til næringslivet i distriktene svekkes. Dette er blant annet diskutert i Kolstad og Solvoll (1997). Det har vært mye fokus på selve tilbudet på FOT-rutene siden den første anbudskonkurransen i 1996. Det er nå derfor på sin plass å fokusere på takstene, både med hensyn til taksstruktur og takstnivå.

I tilknytning til en eventuell fylkeskommunal overtakelse av de regionale flyrutene, vil naturlig nok fylkene få ansvaret for takstfastsettingen slik de i dag har når det gjelder de lokale buss- og hurtigbåtrutene. Dette innebærer at en på sikt vil kunne få betydelige takstforskjeller mellom fylkene, noe som kan sees på både som en fordel og en ulempe.²³ Fordelen med en friere takstfastsetting er at takstene bedre kan tilpasses etterspørselsforholdene og således, i hvert fall i teorien, settes slik at samfunnsøkonomisk lønnsomhet maksimeres. Ved flyoperasjoner som kjennetegnes av relativt høye faste kostnader og lave marginalkostnader, vil en prissetting basert på samfunnsøkonomiske prisfastsettingsprinsipper føre til et betydelig tilskuddsbehov. Hvis dette skjer vil naturlig nok den økonomiske virkeligheten raskt kunne føre til at takstene mer settes ut fra en målsetting om å maksimere inntektene snarere enn å legge en samfunnsøkonomisk vurdering til grunn. I et marked kjennetegnet med relativt prisuelastisk etterspørsel, vil dette gi et høyt takstnivå. Et annet forhold ved fylkesvis takstfastsetting, er at takstene vil variere mellom ulike ruteområder, noe som vil bli oppfattet som urettferdig hos dem som benytter flyrutetilbudet idet området som har de høyeste takstene. Uansett ansvar og organisering, vil rutetilbudet og takstene på de regionale flyrutene som underlegges offentlige kjøp bli politisk bestemt, og hvem som vil ha størst nytte av et desentralisert ansvar; brukerne, operatørene eller tilskuddsmyndigheten, er et åpent spørsmål.

De senere årene har det vært mye fokusert på selve flyrutetilbudet, mens takstene har vært viet mindre oppmerksomhet. Med utgangspunkt i den nytten som det regionale flyrutetilbudet representerer samt den takstreduksjonen som har funnet sted på stamrutenettet fra 2002, er det nå på tide å sette takstene under lupen. Som vist i kapittel 3, har takstene på det regionale flyrutenettet stort sett vært justert med utgangspunkt i utviklingen i konsumprisindeksen, og således vært framkoblet både etterspørselsstrukturen og kostnadsstrukturen i flyoperasjonene. En analyse av takstsystemet på det regionale flyrutenettet er derfor på sin plass.

5.2 Nye sikkerhetskrav og framtidig lufthavnstruktur

I 1997 og 1998 overtok staten ansvaret for driften av de 28 regionale lufthavnene, et ansvar som kommunene tidligere hadde, og i 2003 ble Luftfartsverket omdannet til et statseiet aksjeselskap, som fikk navnet Avinor. Omdannelsen fra et forvaltningsselskap til et aksjeselskap, har ført til sterkere fokus på bedriftsøkonomiske styringsprinsipper, både når det gjelder prising av bruken av lufthavnene (luftfartsavgiftene) og i forhold til vurderinger knyttet til lønnsomheten av de enkelte lufthavner.

5.2.1 Nye sikkerhetskrav

Krav fra EU om økt sikkerhet ved flyplasser med rutetraffikk, innebærer at det framover vil bli dyrere å opprettholde dagens transportstandard på det regionale flyrutenettet. EU-forordningen om sikkerhet (security) er svært omfattende og dreier seg i første rekke om full sikkerhetskontroll av passasjerer, håndbagasje og innsjekkert bagasje. I tillegg skal det innføres en rekke tiltak, som full inngjerding av

²³ Takstfastsettelsen på bussene ble delegert til fylkene i 1984, og dette har medført at vi i dag har betydelige takstforskjeller fylkene imellom, jf. Kolstad (2000) og Mathisen og Solvoll (2004).

flyplassområdet, kontroll av ansatte og opplæring av sikkerhetspersonell. I denne forbindelse vil det være behov for relativt store ombygginger på flere flyplasser. Blant annet skal det være plass til anlegg for bagasjehåndtering, røntgenmaskiner og metallportaler. Avinor har anslått at de aktuelle tiltakene vil innebære investeringer på vel 500 millioner kroner og et tilsvarende beløp i årlige driftsutgifter. Blant annet vil det være behov for svært mange nye sikkerhetskontrollører samt vedlikehold og avskrivning av alt teknisk utstyr. Innføring av full sikkerhetskontroll vil først foregå på alle de større flyplassene rundt i landet. For de regionale flyplassene vil implementeringen skje fra 1. januar 2005.

Hendelsen på Kato Air sin flygning 29. september 2004 fra Narvik til Bodø, der pilotene ble angrepet av en person med øks, medførte at midlertidig sikkerhetskontroll av passasjerer og håndbagasje på de regionale lufthavnene skal innføres i perioden 2. oktober til 31. desember 2004. Kontrollen vil fortrinnsvis bli gjennomført manuelt med håndholdte detektorer. Alle passasjerer og håndbagasje skal kontrolleres. Dette vil kreve innleie av personell til å gjennomføre sikkerhetskontrollen. Avinor har anslått kostnadene fram til 31. desember 2004 til om lag 10 millioner kroner.

I tilknytning til de nye sikkerhetsforskriftene kan det nevnes at Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane ved flere anledninger har stilt spørsmålsteget ved bruken av Dash-8 på regionallufthavnene om vinteren, da de mener at rullebanene både er for korte og for smale. Jf. blant annet oppslag i Avisen Nordland 27. oktober 2004. På bakgrunn av dette vurderer Luftfartstilsynet strakstiltak som for eksempel om det vil være fornuftig å sette en strengere grense på hvor mye sidevind det kan være når et Dash-8 fly skal lande om vinteren. Slike begrensninger vil naturlig nok innebære forsinkelser, overflyginger og i verste fall avlyste turer, da terskelen for å stenge rullebanen vil bli lavere.

5.2.2 Framtidig lufthavnstruktur

Allerede i St.meld. nr. 15 (1994-95) ble det poengtert at en for å få til et mest mulig rasjonelt system av ruter og flyplasser ville det være viktig å se på det totale tilskuddsbehovet og vurdere om det kunne være rasjonelt å samle en del av den flytrafikken som går over flere flyplasser, på én plass. Dette ble fulgt opp i behandlingen av Stortingsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 128 (1994-95), der samferdselskomiteens flertall påpekte at der det er flere flyplasser innenfor et begrenset geografisk område, bør departementet vurdere å samle flytrafikken på en plass, eventuelt etablere en ny flyplass til erstatning for flere andre.

I følge St.meld. nr. 24 (2003-2004), *Nasjonal Transportplan 2006-2015*, gjør følgende forhold det nødvendig med en nærmere vurdering av den regionale lufthavnstrukturen:

- Siden etableringen av kortbanenettet på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet har det funnet sted en betydelig utvikling av veginfrastrukturen i distriktene, noe som har ført til redusert reisetid langs veg mellom flere av de regionale lufthavnene.
- Utgiftene til kjøp av regionale flyruter og lufthavntjenester på de regionale lufthavnene har økt sterkt de siste årene. Et generelt etterslep i vedlikehold og investeringer vil øke infrastrukturkostnadene ytterligere i framtida. Dette må avveies mot behovet for økt statlig innsats i andre deler av transportsektoren, blant annet i forhold til veginvesteringer.
- Fra 1. januar 2005 skal EUs regler for beredskapstiltak mot terror og sabotasje etter planen innføres på regionallufthavnene. Dette vil medføre en betydelig kostnadsøkning.
- Flere av de regionale lufthavnene er operativt krevende. Revisjonen av forskrift om utforming av flyplasser kan medføre et betydelig investeringsbehov, eller føre til at dagens transportstandard må endres.

I vurderingen av framtidig regional lufthavnstruktur legges det vekt på de totale samfunnsmessige hensyn. Det skal tas utgangspunkt i besparelsene ved nedlegging, mulighet for alternative transporttilbud, flyoperative forhold, samt muligheten for å tilpasse lufthavnen til forventet revisjon av forskrift om utforming av flyplasser. Disse kriteriene vil bli veid mot vurderinger av regionale effekter på

bosetting og sysselsetting, samt helsetjenestens behov for akuttmedisinsk beredskap. Ved nedlegging av lufthavner vil det bli lagt vekt på å finne gode transportalternativer og kompenserende tiltak i dialog med berørte parter.

Luftfartsverket foretok i 2001 en gjennomgang av lønnsomheten til de ulike regionale lufthavnene, og med utgangspunkt i denne gjennomgangen utarbeidet de en ”kuttliste”. Jf. Luftfartsverket (2001). En ”kortversjon” av utredningen med betenknninger rundt de foreslåtte endringer i strukturen på det regionale lufthavnnett, finnes i Bråthen m.fl. (2001). I følge kuttlisten er det flere av de regionale lufthavnene i Nord-Norge som ”henger i en tynn tråd”. Blant annet vurderes lufthavnene i Namsos, Vardø og Narvik som samfunnsøkonomisk ulønnsomme med *klar* margin, mens lufthavnene i Svolvær, Mosjøen og Honningsvåg også er definert som samfunnsøkonomisk ulønnsomme, men med *usikker* margin. Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (2003-2004) *Nasjonal Transportplan 2006-2015*, jf. Innst. S. nr. 240 (2002-2003), foreslås det at Narvik lufthavn, Framnes, blir lagt ned når gjeldende anbudskontrakt går ut 31. mars 2006.

I forhold til opprettholdelse av en framtidig minimumsstandard på de regionale lufthavnene vil Avinor, i følge Luftfartsverket (2001), kunne redusere sine kostnader med 11 – 16 mill. kroner årlig (neddiskontert) ved å legge ned en lufthavn. Dette tallet omfatter både drift og investeringer. Forskjellene fra lufthavn til lufthavn relativt små. En eventuell nedleggelse berører 13-14 Avinoransatte pr. lufthavn.

I tillegg til å legge ned lufthavner utredes det også muligheter til å opprette nye. I Nord-Norge er utredningen om en felles flyplass på Helgeland det prosjektet som har blitt mest diskutert. En utredning om de tekniske mulighetene til å lokalisere en ny flyplass, til erstatning for lufthavnene i Sandnessjøen, Mosjøen og Mo i Rana, ble lagt fram av Avinor i juni 2003. Konklusjonene i rapporten er at det finnes et aktuelt alternativ i Vefsn kommune (Kråkstad) der det er mulig å oppnå rimelig tilfredsstillende flyoperative, regularitetsmessige og lokaliseringsmessige forhold. Det er pr. november 2004 ikke besluttet om det skal foretas en nærmere utredning av blant annet samfunnsøkonomisk lønnsomhet av et slikt tiltak. Dersom de nylig framlagte planer om bygging av det såkalte ”Helgelandskrysset” realiseres, vil en slik endring i flyplasstrukturen muligens kunne forsvares ut fra at den aktuelle lokaliseringen, ved et nytt vegsystem, vil ha en god tilgjengelighet for brukerne i influensområdet til alle de tre lufthavnene som tenkes nedlagt. Lufthavnen vil også kunne få en tilbringertjeneste med tog, da lufthavnen er tenkt lokalisert rett ved eksisterende jernbanetrasé.

Det er også et ønske om en nærmere vurdering av en felles flyplass for Lofoten til erstatning for lufthavnene i Svolvær og Leknes samt en utredning av om en av de eksisterende flyplassene i Vardø og Vadsø kan bli framtidig felles lufthavn for dette området.

Å tenke på tvers av samferdselssektorer er i tråd med god ”Nasjonal transportplan ånd”, og således vil slike ”samordningstiltak” som antydnet over (flere og bedre veger men færre flyplasser) bli lansert stadig oftere ved framtidige rulleringer av Nasjonal transportplan. En interessant sak i så henseende er bystyret i Narvik sitt vedtak i oktober 2000, der det står at ”Narvik kommune vil godta at Luftfartsverket avvikler sitt engasjement på Narvik Lufthavn etter at Hålogalandsbrua står ferdig”. Bartholdsen (2000). Dersom Hålogalandsbrua til vel 1 mrd. kroner bygges, reduseres avstanden fra Narvik til Evenes fra 75 kilometer til 56 kilometer, noe som for de lokale politikerne i Narvik er et tilstrekkelig kompenserende tiltak for å gi fra seg Framnes lufthavn. På bakgrunn av det ovenstående vil det framover være viktig å ha en beredskap for tilsvarende prosjekter, og framskaffe kunnskaper om hvilke transportløsninger, både for passasjer- og godstransport, som gagnar landsdelens ulike regioner best. Her vil næringslivets behov og ønsker måtte stå sentralt.

Framtidig flyplasstruktur reiser derfor en rekke interessante problemstillinger for transportstandarden i Nord-Norge, spesielt når slike endringer kobles opp mot en kraftig opprusting av vegnettet eller andre kompenserende tiltak. Det er derfor viktig å se med åpne øyne på den prosessen som er startet, og diskutere hvilke kompenserende tiltak som kan være med på å gjøre framtidig lufthavnstruktur til et regionalpolitisk aktuelt tema å gå nærmere inn i. I tråd med nedgangen i Avinor sine kommersielle

inntekter, og usikkerhet knyttet til omfanget av statens kjøp av luftfartstjenester, vil flyplasstrukturen sannsynligvis bli et stadig tilbakevendende samferdselspolitisk tema i årene framover.

REFERANSER

- Amundsveen, R (2004a): Endringer i det kommersielle flyrutetilbudet innenlands i perioden 2001-2004. NF-arbeidsnotat nr. 1010/2004. Nordlandsforskning, Bodø.
- Amundsveen, R (2004b): Hva betyr konkurranse for effektiviteten i flyrutemarkedet? En empirisk casestudie av konkurransesituasjonen i flyrutetilbudet mellom Bodø-Oslo og Tromsø-Oslo i perioden 2000-2003. Masteroppgave, Handelshøgskolen i Bodø.
- Andersen, C m.fl. (2004): Samferdselsdepartementets styring av Avinor. SNF-rapport nr. 06/04. Senter for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Avinor (2003): Felles flyplass på Helgeland. En mulighetsstudie. Oslo/Bodø 3. juni 2003.
- Avisa Nordland 27. oktober 2004. Småflyplassene er for farlige.
- Bartholdsen, T (2000): Selger flyplassen for bru. Samferdsel nr. 10, 2000.
- Bråthen, S (2003): Luftfartens rolle i regional samferdsel. Vedlegg til etatenes planforslag til Nasjonal Transportplan 2006-2015.
- Bråthen og Hervik (1992): Nytten av kortbanenettet. Rapport 92056. Møreforskning, Molde.
- Bråthen, S m.fl. (2001): Strukturanalysen – en viktig premis for et fremtidig flyplassnett. Samferdsel nr. 9, 2001.
- ECON (2000): Regionalisering av ansvaret for regionale flyruter? Rapport R4/2000.
- Fugleberg, O (2000): Ulik trafikk over ulike lufthavner: Reiser til medisinsk behandling svært viktig i Nord-Norge. Samferdsel nr. 2, 2000.
- Hervik, A (1988): Distriktene og kortbanenettet. Møreforskning Molde. Utgitt som publikasjon fra Widerøes flyveselskap AS.
- Hervik, A og Ohr, F (1999a): Finansiering av regional luftfart. En problemdrøfting av momenter knyttet til regionalisering av anbudsansvaret. Rapport nr. 9905. Møreforskning, Molde.
- Hervik, A og Ohr, F (1999b): La fylkene få ansvaret for kortbanenettet. Samferdsel nr. 10 1999.
- Innst. S. nr. 128 (1994-1995): Innstilling fra samferdselskomiteen om statens engasjement i regional luftfart.
- Innst. S. nr. 240 (2003-2004): Innstilling til Stortinget frå samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2006-2015.
- Jørgensen, F, Pedersen, H and Solvoll, G (2004): Ramsey pricing in practice: the case of the Norwegian ferries". Transport Policy, Vol. 11 no 3, page 205-214.
- Kolstad, P (2000): Takstutviklingen innen bussnæringen: Høyere priser men mer rabatt. Samferdsel nr. 3, 2000.
- Kolstad, P (1997): Samfunnsnyttene av luftfarten. Bedriftsintervjuer. NF-arbeidsnotat nr. 1004/97. Nordlandsforskning, Bodø.
- Kolstad, P og Solvoll, G (1997). Samfunnsnyttene av luftfarten. NF-rapport nr. 3/97. Nordlandsforskning, Bodø.
- Lothe, T (1989): Kortbaneruter og regional utvikling: virkninger på befolknings- og næringsutvikling med spesiell vekt på utviklingen i Finnmark. Hovedoppgave i geografi. Universitetet i Bergen.
- Luftfartsverket (2001): Regionale lufthavner – analyse av utvikling og struktur. Notat av 10. oktober 2001.
- Mathisen, T og Solvoll, G (2004): Busstakstene skyter i været. Samferdsel nr. 6, 2004.

NOU 2004:2: Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distrikts-politiske mål.

NOU 2004:19: Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk.

Rideng, A (1993): Reisevaneundersøkelsen på fly 1992. TØI-rapport nr. 186/1993. Transport-økonomisk Institutt, Oslo.

Snickars, F (1990): Flygplatsernas betydelse för regional utveckling. Rapport nr. 6. Svenska kommunförbundet.

Solvoll, G (2004): Transportutfordringer i Nord-Norge. Problemstillinger knyttet til transport av havbruksprodukter og en luftfartsnæring i rask endring. NF-arbeidsnotat nr. 1002/2004, Nordlandsforskning, Bodø.

St.meld. nr. 15 (1994-95): Om statens engasjement i regional luftfart. Samferdselsdepartementet.

St.prp. nr. 69 (1992-93): Om rammevilkåra for luftfartsselskaperens virksomhet. Samferdselsdepartementet.

St.prp. nr. 1, tillegg nr. 2 (2002-2003): Om omdanning av Luftfartsverket til aksjeselskap og om Flytoget AS, Bane Tele AS og Ryfylkepakken. Samferdselsdepartementet.

St.prp. nr. 1 (2003-2004). Samferdselsdepartementet.

VEDLEGG 1

Antall flybevegelser og antall passasjerer reist til/fra lufthavnene i Nord-Norge og Nord-Trøndelag i perioden 2000 til 2004. Tallene relaterer seg til ordinær rutetrafikk.

Lufthavn	2 000		2 001		2 002		2 003		jan-aug 2004	
	Flybevegelser	Passasjerer	Flybevegelser	Passasjerer	Flybevegelser	Passasjerer	Flybevegelser	Passasjerer	Flybevegelser	Passasjerer
Rørvik, Ryum	2 373	17 971	2 340	16 344	2 419	16 775	2 302	17 690	1 516	12 143
Namsos	2 656	22 382	2 548	19 623	2 525	17 591	2 646	18 629	1 836	12 861
Brønnøysund, Brønnøy	6 285	57 805	5 484	49 155	5 665	52 837	5 341	54 294	3 849	37 853
Sandnessjøen, Stokka	5 950	51 408	5 919	49 184	5 977	48 385	5 769	49 161	3 768	32 002
Mo i Rana, Røssvold	6 226	80 233	5 982	72 901	6 101	74 176	5 734	73 454	4 030	34 031
Mosjøen, Kjærstad	5 495	46 274	5 487	48 933	5 489	50 756	5 109	50 051	3 330	30 921
BODØ	41 356	846 395	41 528	818 522	34 494	755 802	35 312	787 265	24 657	578 320
Værøy (Heliport)	1 026	8 104	1 044	9 356	1 056	9 421	1 017	8 048	725	6 288
Røst	1 213	10 124	1 198	7 870	1 191	7 725	1 137	7 371	795	5 435
Leknes	4 310	78 258	4 319	76 364	4 284	75 259	4 160	73 307	2 822	51 880
Svolvær, Helle	4 308	68 068	4 266	63 870	4 326	62 573	3 723	59 796	2 631	43 039
Stokmarknes, Skagen	4 326	90 812	4 468	82 001	4 515	80 099	4 224	80 217	3 565	57 598
HARSTAD/NARVIK, Evenes	8 461	424 638	8 188	411 463	6 419	367 938	6 191	374 717	5 742	290 449
Narvik, Framnes	2 962	36 671	3 093	33 009	3 085	32 142	2 769	21 067	1 773	9 393
BARDUFOS	4 652	191 181	4 238	182 356	2 383	160 374	1 940	150 631	1 322	105 552
Andøya	3 114	39 447	3 076	37 519	3 115	35 701	2 974	37 098	2 010	22 927
TROMSØ	28 388	936 544	28 949	945 777	25 167	898 810	27 018	1 010 985	18 425	748 017
ALTA	4 729	227 992	4 673	221 365	5 779	223 494	5 876	242 710	4 427	199 045
LAKSELV, Banak	2 818	52 922	2 772	54 394	2 793	49 213	2 155	39 866	1 820	29 249
KIRKENES, Høybuktmoen	6 486	155 278	6 104	154 817	6 333	155 549	6 762	159 732	4 418	123 069
Hasvik	1 062	6 196	1 061	5 774	1 075	5 360	1 063	4 624	724	3 208
Sørkjosen	1 750	16 098	1 753	13 442	1 714	11 508	1 697	10 095	1 161	6 879
Hammerfest	6 750	79 236	6 867	65 959	6 880	71 528	7 449	86 471	5 201	80 816
Honningsvåg, Valan	2 683	19 203	2 057	12 720	2 794	14 534	2 690	12 643	1 719	8 577
Mehamn	2 358	14 404	2 322	13 051	2 365	12 689	2 306	12 020	1 529	7 488
Berlevåg	1 916	6 942	1 735	5 940	1 719	5 652	1 716	5 273	1 132	3 148
Båtsfjord	2 686	15 441	2 777	14 586	2 427	11 804	2 251	10 966	1 517	6 692
Vadsø	6 434	71 871	6 114	67 140	6 010	62 132	5 991	59 475	3 928	35 995
Vardø, Svartnes	1 898	13 195	1 686	12 563	1 633	10 968	2 014	11 346	1 448	7 761
Sum regionale lufthavner	77 781	850 143	75 596	777 304	76 365	769 615	74 082	763 096	51 009	516 935
Sum stamlufthavner	96 890	2 834 950	96 452	2 788 694	83 368	2 611 180	85 254	2 765 906	60 811	2 073 701
Totalt	174 671	3 685 093	172 048	3 565 998	159 733	3 380 795	159 336	3 529 002	111 820	2 590 636

VEDLEGG 2

Fullpris og laveste pris på 5 rutestrekninger i Nord-Norge og Nord-Trøndelag

Fullpris	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tromsø-Hammerfest	1055	1076	1100	1240	1375	1386	1646	1618
Bodø-Leknes	650	663	678	705	730	736	770	770
Trondheim-Namsos	730	745	761	790	818	825	865	849
Bodø-Oslo	2020	2020	1920	2358	2776	2942	2713	2126
Tromsø-Oslo	2175	2175	2060	2538	2973	3144	3008	2285

Rabattert pris	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tromsø-Hammerfest	633	646	660	765	845	886	630	474
Bodø-Leknes	390	398	407	480	535	561	455	410
Trondheim-Namsos	438	447	457	530	673	611	455	409
Bodø-Oslo	-	-	-	875	1078	1164	708	546
Tromsø-Oslo	-	-	-	875	1078	1164	758	546

- Prisene er inkludert alle avgifter, moms og servicehonorar (laveste).
- Prisene gjelder en vei, selv om det til flere av de rabatterte billettene i perioden har vært knyttet betingelser som tur/retur osv.
- Rabattert pris er høyest rabatterte billett tilgjengelig for *alle*.
- I perioden 2000-2003 er alle priser pr. 1. april.
- Alle Widerøes priser unntatt 2004 (som er fra oktober/november) er fra 1. april.
- For SAS er prisene før 2000 fra juni-august, mens prisene i 2004 er fra oktober/november.