



**Dato:** 23.03.2021

**Saksnr.:** -

**Saksbehandlar:** -

**Til:** RTP-sekretariatet

**Frå:** Skyss

## Notat om overføring av flyruter omfatta av forpliktingar til offentleg tenesteyting (FOT) til fylka

Skyss har fått i oppdrag å levere ei utgreiing til arbeidet med regional transportplan som ei oppfølging av planprogrammets punkt «*RTP skal gjere greie for korleis fylkeskommunen skal ivareta dei nye oppgåvene knytt til flyruter og flyplassar, inkludert korleis fylket kan stimulere til innovasjon i bransjen*».

### Fylkeskommunens nye oppgåver

#### *Utsleppsfritt og godt integrert kollektivtilbod*

Stortinget slutta seg våren 2017 til regjeringa sitt forslag om å overføre ansvar for kjøp av innanlandske flyruter til regionalt nivå som en del av regionreforma, jf. Prop. 84 S (2016-2017 og Innst. 385 S (2016–2017)). Overføring av ansvar for kjøp av innanlandske flyruter til regionalt nivå skjer seinast i samband med ny anbodsperiode 1. april 2024.

I Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 går det fram at eit utsleppsfritt og godt utbygd kollektivtilbod er viktig for å sikre mobilitet i heile fylket. Dette gjeld spesielt båttransport på kysten og flytransport. RTP skal gjere greie for korleis fylkeskommunen skal ivareta dei nye oppgåvene knytt til flyruter og flyplassar, inkludert korleis fylket kan stimulere til innovasjon i bransjen.

Med overføring av FOT-rutene til regionalt nivå ønskjer ein å oppretthalde flytilbodet i fylket. Gjennom dialog med interessentar vil ein vidareutvikle flyrutene som ein integrert del av kollektivtilbodet. Arbeidet med FOT-rutene og stønad til ikkje-statlege flyplassar er planlagt lagt til Skyss.



### *Sikre eit flytilbod der marknaden ikkje gir eit godt nok tilbod*

Der marknaden åleine ikkje gir eit tilfredsstillande flyrutetilbod har staten hatt moglegheit til å påleggje forplikningar til offentleg tenesteyting (FOT) på ei flyrute, for å sikre eit tilbod i distrikta. Dette kan til dømes gjelde krav til kapasitet, frekvens, ruteføring mm. Dersom eit flyselskap ikkje vil fly i samsvar med forplikningane utan tilskot kan staten kjøpe slike flyrutetenester etter ein konkurranse basert på reglane i EU -forordning 1008/2008 og forskrift om lufttransport i EØS. Ansvar for rutekjøp var overført til regionalt nivå i Regionreforma i 2017, og ansvarsoverføringa skal skje ved ny anbudsperiode frå 1. april 2024. Det vil derfor vere fylkeskommunen sitt ansvar å gjennomføre anbuds konkurransen fram mot denne kontraktperioden.

### *Ikkje ei regulert oppgåve - fylket kan sjå kollektivtilbodet i samanheng, men bør også setje det i nasjonal kontekst*

Offentleg kjøp av flyrutetenester blir ikkje ei lov- eller forskriftspålagt oppgåve. Det er opp til fylkeskommunen sjølv om dei ønskjer å prioritere midlar, og eventuelt kor mykje, til kjøp av innanlandske flyruter. I Oslo Economics sin rapport *Overføring av ansvar for kjøp av regionale flyruter* vert det nemnt at overføring av FOT-rutene til regionane vil føre til at fylka sjølv kan vurdere om midlane som i dag vert nytta til regionale flyruter skal brukast på flytenester eller om andre tiltak bidreg til større regional vekst og og utvikling. Samstundes har noko av reservasjonane mot overføring av FOT-rutene vore om fylka evnar å sjå dei regionale flyrutene som del av eit nasjonalt transporttilbod. Det vert her opp til fylkeskommunen å sjå den regionale kollektivtransporten i samanheng, og sikre eit effektivt tilbod til innbyggjarane i fylket, utan å gløyme at dei regionale flyrutene også utgjør del ein viktig transportkanal vidare nasjonalt og internasjonalt.

## Innovasjon og elektrifisering

### *Innanriks luftfart har utgjort om lag 2 % av samla CO<sub>2</sub>-utslepp i Noreg*

Den globale luftfartsindustrien står for om lag 2,5 % av alle menneskeskapte CO<sub>2</sub>-utslepp. Om lag 80 % av CO<sub>2</sub>-utsleppa frå luftfarten kjem frå flygningar på over 1500 km, der det i praksis ikkje finst alternative transportformer. Luftfart utgjør 12 % av utsleppa frå transportkjelder. Til samanlikning står vegtrafikk for 74 % (ATAG). Avinor har anslått at klimagassutsleppa frå utslepp av flydrivstoff for innanriks luftfart utgjorde 1,2 millionar tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalentar, som utgjorde 2,3 % av samla utslepp. (Avinor). For å nå måla i Parisavtalen om reduserte klimagassutslipp, er fossilfire alternativ i luftfart viktig.

### *Nasjonalt program om elektrifisering av norsk luftfart set mål om framdrift*

Avinor og Luftfartstilsynet har, på oppdrag frå Samferdselsdepartementet, kome med forslag til eit program for innfasing av elektrifiserte fly i Norge. Programmet set anbefalingar, mål, tiltak og verkemiddel for innfasing av elektrifiserte fly. Rapporten var



på høyring sommaren 2020. Den vil, sammen med andre rapportar om luftfart, inngå som grunnlag for omtale av elektrifisering av luftfarten i Stortingsmeldinga om Nasjonal Transportplan som nyleg vart lagt fram.

### *Tenkologi for elektrifiserte passasjerfly treng utvikling*

Av rapporten går det fram at det skal vere teknisk mogleg å utvikle, sertifisere og setje fly med inntil 19 passasjerar i rutetrafiikk frå 2025 til 2030, der effektiv rekkjevidde er 350 til 400 km. Det vil i mange tilfelle vere tilstrekkeleg for flygningar på kortbanenettet i Noreg. Men, det er usikkert om produsentane finn det attraktivt nok og vel å satse på dette segmentet. Flya nytta på kortbanenettet må skiftast ut i løpet av dei neste 10-15 åra.

Basert på forslaget til program for introduksjon av elektrifiserte fly i kommersiell luftfart, er utviklinga av elektrifiserte fly framleis i ei veldig tidleg fase, der det no ikkje vil vere mogleg å seie noko om kostnadsbiletet eller nøyaktig når elektrifiserte fly vil vere ein realitet. Det einaste sertifiserte flyet som har elektrisk framdrift er motoriserte seilfly, men fleire prosjekt er i prosess for sertifisering. Berre eit selskap (Pipistrel) leverer no elektriske fly til kundar. Dette flyet vil ikkje kunne nyttast på kortbanenettet i Norge, då det berre har to seter og ei rekkjevidde på 130 km. Widerøe har no annonsert at dei håpar at Tecnam og Rolls Royce sitt samarbeid om eit ni-seters batteridrevne fly kan vere på vengene for Widerøe i 2026 (E24). I kontrast til bilindustrien, der dei store selskapa satt på gjerdet i den tidlege fasa av elektrifisering av bilindustrien, er derimot "alle" fly- og motorprodusentane involvert i elektrifisering av flyindustrien.

### *Nasjonal målsetnad om dei første elektrifiserte passasjerflya i 2030*

Forslaget til program for introduksjon av elektrifiserte fly i kommersiell luftfart set ambisiøse mål for elektrifisering:

- Noreg skal vere ein pådrivar og arena for utvikling, testing og tidleg implementering av elektrifiserte fly
- Innan 2030 skal dei første innanriks ruteflygingane vere elektrifiserte
- Innan 2040 skal all sivil innanriks luftfart i Noreg vere elektrifisert, slik at klimagassutsleppa blir redusert med minst 80 % samanlikna med 2020.

For å nå måla er forslag til tiltak og verkemiddel sett opp i tre fasar:

- Teknologiu utvikling: internasjonalt innovasjonssamarbeid, nasjonal koordinering, innovasjonsarena/ -senter i Noreg: der ein samlar kompetansmiljø, har tilgang på infrastruktur og luftrom og bistår med økonomisk støtte til testing og utvikling.
- Risikoavlastning: tilskot til ladeinfrastruktur, støtteordning til kjøp av fly, ev. statleg garanti for restverdi, mva-fritak for småfly
- Drift: Krav i FOT-rutene (med tilskotsordning), fritak flyplassavgift, fritak mva på flybillett, redusert elavgift til lading av fly, redusert startavgift (vurdert etter EUs regelverk)

### *Kan vere mogleg med vilkår om elektrifiserte fly frå 2028- anbodet*

Basert på dette programmet kan elektrifisering av fly i drift vere realistisk frå 2028- anbodet, med moglege pilotar utanom normal drift tidlegare om teknologien stettar det. I programmets andre og tredje fase om risikoavlastning og drift, vert FOT-rutene



nemnt som særleg aktuelle for oppstart av elektrifiserte fly. VLFK stettar målsetnadane og verkemiddela i programmet, og vil arbeide for framdrift innan elektrifisering i tråd med dei nasjonale måla. Nokre av FOT-rutene i Vestland vil kunne egne seg som moglege pilot-ruter for fyrste fase av elektrifiserte fly, sidan rutene har kort avstand med lite passasjergrunnlag, t.d. Sandane - Bergen.

### Nødvendige avklaringar i arbeidet med FOT-rutene

På lik linje med viktige anskaffingar innanfor andre transportformer, er det fleire strategisk viktige avklaringar fylkeskommunen må gjere. Vurdering av tilbods nivå og verksemdsoverdraging bør vurderast før utlysning av kommande anbod. Vurdering av eventuell bruk av bruttokontrakt, profilering og elektrifisering er tilrådd å ta til vurdering i 2024/2025, i forkant av utlysning av kontraktperioden som startar frå 2028.

#### *Tilbods nivå*

Fylkeskommunen vil vidareutvikle flytilbodet slik at det er ein integrert del av det samla kollektivtilbodet i fylket, tilpassa marknadsgrunnlaget. For å sikre at flyrutene treff innbyggjarane sine behov, vil tett dialog med interessentar vere viktig. Kommunar, regionråd og andre aktørar i nedslagsfeltet til lufthamnene vil kunne bidra med verdifull innsikt, slik at tilbodet vert best mogleg.

#### *Verksemdsoverdraging – sikre at drift er i tråd med prioriterte bærekraftsmål*

I konkurransane som tidlegare var gjennomført av Samferdselsdepartementet var det ikkje sett vilkår om verksemdsoverdraging. Det vert peika på fleire kompliserande tilhøve ved luftfarten, der til dømes det ikkje er automatikk i at personell kan overførast til andre operatørars flytype etc. Fylkeskommunens prioritering av bærekraftsmål 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst tilseier at det bør gjennomførast ei juridisk vurdering av verksemdsoverdraging for FOT-rutene, så ein er trygg på kva ein kan og bør krevje i anbudet.

#### *Kontraktstype – avklare kva type kontrakt som skal nyttast*

Kontraktene i FOT-rutene har vore nettokontraktar, som inneber at dei enkelte selskapa er ansvarleg for inntekts- og kostnadsrisiko. Dette er ikkje regulert, men har vore nytta som eit insentiv for operatøren til å trekkje fleire passasjerar. Kontraksforma kan få konsekvensar for korleis tilbydarar set prisar i kontraktperioden som kjem, dersom tilhøva i luftfarten ikkje har betrar seg. Det er endå usikkert om koronapandemien vil påverke arbeidet med utlysning av FOT-ruter for Sør-Noreg i særleg grad. Det vil, uavhengig av koronapandemien, vere behov for å gjere ei intern vurdering av kva type kontrakt som vil vere mest hensiktsmessig for FOT-rutene i Sør-Noreg.

#### *Profilering og merkevare*

Då FOT-rutene var statleg ansvar var det gjennomført som ei rein anskaffing, utan at dei involverte seg i sjølve transporttilbodet og profilering rundt det, i motsetnad til kva som har vore tradisjon i jernbanesektoren. Fylkeskommunen må i åra framover vurdere korleis dei ønskjer at FOT-rutene skal integrerast med kollektivtilbodet elles, t.d. når det gjeld billettsal, strategi og profilering på materiell. Særleg vert dette



relevant når fylkeskommunen vil ha ein tydeleg grøn profil, der ein er i front i elektrifiseringa av luftfarten.

### *Innovasjon – sikre at Vestland er i front innan elektrifisering og utsleppsreduksjon*

Fylkeskommunen bør freiste å finne måtar å setje avtrykk som eit foregangsfylke innan utsleppsfri luftfart, og sikre finansiering til dette. Det bør kartlegast korleis fylkeskommunen kan bidra i teknologiutviklinga som nemnt i det nasjonale programmet for elektrifisering av luftfarten. Vestland har fornybar kraft og sterke fagmiljø innan teknologi, og kan såleis ta eit tydeleg plass i innovasjon og teknologiutvikling dersom slike løysingar finn si finansiering.

Eit anna moment i utsleppsreduksjon er biodrivstoff. Stortinget har vedteke målsetnad om at 30 % av alt flydrivstoff omsett i Noreg i 2030 skal vere avansert biodrivstoff. Marine ressursar, som alger, er nemnt som eit produkt som på sikt nyttast til produksjon av biodrivstoff (Commutator). Her kan Vestland fylkeskommune leggje til rette for innovasjon og næringsliv, når andelen biodrivstoff skal auke.

### Tilskot til ikkje-statlege lufthamner

Bakgrunnen for tilskot til ikkje-statlege lufthamner er den same som for ordninga med kjøp av innanlands flyruter – eit ønskje om å sikre eit tilfredsstillande transporttilbod i heile landet. Midlane inngår som rammetilskot i fylkeskommunens frie inntekter. Fylkeskommunen tek stilling til om ordninga skal vidareførast og på kva nivå, eller om midlane gjør større nytte til anna bruk. For Vestland gjeld dette Sunnhordland lufthavn AS, som er eigd av Stord kommune (79%) og VLFK (21%) og har som føremål å driva Stord lufthamn.

Det var i september 2020 vedteke avtale om driftstilskot til lufthamna fram t.o.m 31. mars 2024 (FTING PS 102 /2020). Det vart vurdert at vidare drift av Stord lufthamn med kommersielle ruter ikkje er mogeleg utan offentlig tilskot. Det vart i denne samanhengen vurdert at vil det vera tenleg for fylkeskommunen at ein i prosessen fram mot eit nytt anbod vurderer rutestrukturen og den fylkeskommunale ressursbruken på heile kortbanenettet i fylket, herunder Stord lufthamn. Som det er vist til i dette notatet, legg ein no opp til at ei slik større vurdering av flytilbodet ligg lengre fram i tid, og ny avtale om driftstilskot må vurderast.

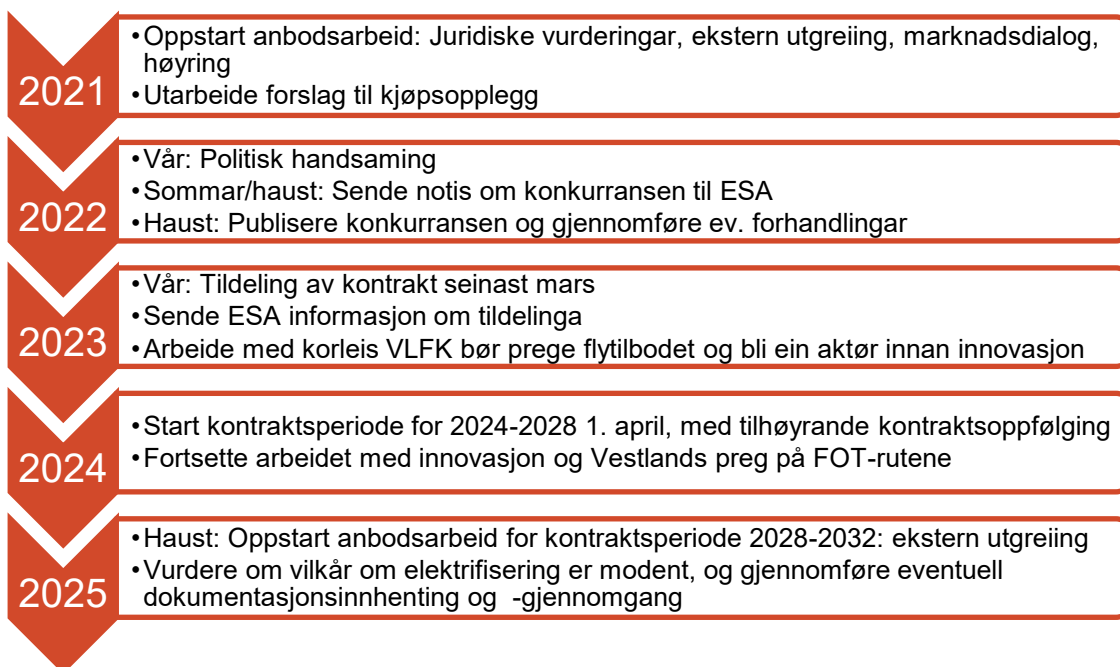
### Ressursbehov

Arbeidet med FOT-rutene vil krevje mykje av fylkeskommunen. Kontraksperioda er i Sør-Noreg avgrensa til maksimalt fire år, og arbeidet med kvart enkelt anbod kan ta inntil to år. Basert på praksis i Samferdselsdepartementet bør anbodsarbeidet starte seinast hausten 2021. Mellom anbodsperiodane vil det på sikt bli mindre intensivt, men i fyrste periode fram mot neste utlysing for 2028 vil arbeidet også medføre kartlegging som nemnt over, om innovasjon og profilering.



Tidleg oppstart av anbudsarbeidet er naudsynt, for blant anna å sikre tilstrekkelege konkurransetilhøve mellom eksisterande operatør og moglege nye aktørar, som både kan ha meir å setje seg inn og kanskje treng godkjenning på plass før oppstart. Det er anslått at operatørar kan trenge om lag 18 månader frå konkurransen er avgjort, til å kunne levere tenesten. Det er basert på innspel frå flyselskap i marknaddialogen som fylka i Nord-Noreg gjennomførte i samband med arbeidet med FOT-ruter i Nord-Noreg.

Figuren under viser i grove trekk milepeler for oppgåvene Skysst og fylkeskommunen har i arbeidet med FOT-rutene.



For å arbeide med FOT-rutene vil det vere naudsynt å ha kompetanse og erfaring innan offentlege anskaffingar. Det vil også vere nyttig med stabil tilgang på jurist, sidan ein må forhalde seg til EU-krav. Erfaringar frå fylka i Nord-Noreg, som er kome lenger i arbeidet med FOT-rutene, tilseier at det også vil vere særst nyttig at sakshansamar har flyfagleg bakgrunn. Det kan lette arbeidet med anbudsprosessen, og ein vil ikkje vere så avhengig av ekstern bistand, t.d. frå Luftfartstilsynet for flyfaglege avklaringar.

Prosessen med elektrifisering i flyfarten vil krevje ein innsats frå fylkeskommunen. Erfaringane frå anskaffing med krav om nullutslepp for hurtigbåt har vist at nybrottsarbeid som dette er tidskrevjande og at ein i arbeidet har behov for spisskompetanse.

Det er anslått at det samla vil vere behov for ekstra kapasitet knytt til oppgåvene, spesielt fram til kontrakta i andre anbudsperiode er starta opp (2028).



Dersom Vestland skal bidra som spydspiss innan teknologiutvikling og elektrifisering vil dette krevje finansiering. Knytt til førebuingane til andre kontraktperiode bør det iverksettast eit arbeid for å sikre finansiering til nye krav.

Luftfarten er i ei krevjande periode som følgje av koronapandemien. Tilråding om færre fritidsreiser og ein digital jobbkvardag har ført til mindre reising. Korleis reisevanene vert endra i det lange bilete er for tidleg å seie noko om, og det gjer dei økonomiske rammevilkåra for arbeidet med utlysning av nye flyruter usikre.

### Kjelder

Air Transport Action Group

<https://www.atag.org/facts-figures.html>

Avinor - Bærekraftig og samfunnsnyttig luftfart (2020)

[https://avinor.no/globalassets/konsern/omoss/rapporter/avinor\\_baerekraftsrapport\\_2020.pdf](https://avinor.no/globalassets/konsern/omoss/rapporter/avinor_baerekraftsrapport_2020.pdf)

Avinor, Luftfartstilsynet - Forslag til program for introduksjon av elektrifiserte fly i kommersiell luftfart (2020)

[https://www.regjeringen.no/contentassets/048b277dfe9d4e76a059b0796bbe8b52/200305\\_rapport-elektrifiserte-fly-i-kommersiell-luftfart\\_final.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/048b277dfe9d4e76a059b0796bbe8b52/200305_rapport-elektrifiserte-fly-i-kommersiell-luftfart_final.pdf)

Commutator – Nullutslippsløsninger for regionale flyruter. En forenklet utredning (2021)

E24 – Håper elfly fra Tecnam og Rolls-Royce tar av i 2026: Widerøe kan bli første kunde (11.03.2021)

[https://e24.no/det-groenne-skiftet/i/EpzAIK/haaper-elfly-fra-tecnam-og-rolls-royce-tar-av-i-2026-wideroee-kan-bli-foerste-kunde?fbclid=IwAR18teSmBz5SGocDz6Jvg\\_pwH1WeJ5mTAcwUJ9d7RR-Ug\\_wZro6XbRo0ol8](https://e24.no/det-groenne-skiftet/i/EpzAIK/haaper-elfly-fra-tecnam-og-rolls-royce-tar-av-i-2026-wideroee-kan-bli-foerste-kunde?fbclid=IwAR18teSmBz5SGocDz6Jvg_pwH1WeJ5mTAcwUJ9d7RR-Ug_wZro6XbRo0ol8)

Oslo Economics – Overføring av ansvar for kjøp av regionale flyruter (2016)

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3c99ab98709341cf8c874abb69e5ec54/slutt-rapport-15-09-2016--overforing-av-ansvar-for-kjop-av-regionale-flyruter-1332070.pdf>

Vestland fylkeskommune - Utviklingsplan for Vestland 2020-2024. Regional planstrategi

<https://www.vestlandfylke.no/globalassets/planlegging/regional-planstrategi/utviklingsplan-for-vestland-vedteken-nett.pdf>

skyss 

