Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Beboerrabatt på FOT-ruter i Lofoten og Vesterålen

Utforming og vurdering av en pilotordning

Wiljar Hansen, Lana Krehic, Fredrik Alexander Gregersen, Øyvind Lothe Brunstad

2191/2026

Tittel:	Beboerrabatt på FOT-ruter i Lofoten og Vesterålen : Utforming og vurdering av en pilotordning
Tittel engelsk:	Resident fare discounts on PSO air routes in Lofoten and Vesterålen : Design and Assessment of a Pilot Scheme
Forfatter:	Wiljar Hansen, Lana Krehic, Fredrik Alexander Gregersen, Øyvind Lothe Brunstad
Dato:	10.2026
TØI-rapport:	2191/2026
Antall sider:	62
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-1879-7
DOI-adresse:	https://doi.org/10.21380/46wb-3k78
Oppdragsgivers p.nr.:	F. eks. NFR + prosjektnummer, skill med komma
Finansieringskilder:	Samferdselsdepartementet
TØIs p.nr.:	5776 – Pilotordning med beboerrabatt på FOT-ruter
Prosjektleder:	Wiljar Hansen
Kvalitetsansvarlig:	Kjell Werner Johansen
Ferdigstilling:	Trude Kvalsvik
Fagfelt:	Næringsøkonomi og godstransport
Emneord:	Luftfart, FOT-ruter, beboerrabatt

Dette verket er lisensiert under en Creative Commons Navngivelse 4.0 Internasjonal lisens (CC BY 4.0).
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Kort sammendrag

Rapporten utreder hvordan en pilotordning med beboerrabatt på FOT-ruter i Lofoten og Vesterålen kan utformes og gjennomføres. Staten kjøper regionale flyrutetjenester gjennom FOT-ordningen for å sikre et tilfredsstillende flytilbud i områder med svakt kommersielt grunnlag. Etter halveringen av maksimalprisene i 2024 har trafikken økt, og på enkelte avganger i Lofoten og Vesterålen er kapasiteten presset. Vi anbefaler at pilotområdet omfatter Lofoten og Vesterålen samt Lødingen og Kvæfjord, til sammen om lag 60 000 innbyggere. Maksimalprisen for reisende uten beboerrabatt anbefales økt med 200 prosent. Dette forventes å dempe etterspørselen og frigjøre kapasitet for beboerne. Rabattretten bør kontrolleres elektronisk ved bestilling, med BankID og kontroll av folkeregistrert bosted som aktuell løsning. Piloten bør evalueres gjennom data om billettilgjengelighet, priser og kapasitetsutnyttelse, kombinert med sammenligningsruter og spørreundersøkelser blant beboerne.

Summary

The report assesses how a pilot scheme with resident fare discounts on PSO air routes in Lofoten and Vesterålen can be designed and implemented. The Norwegian government purchases regional air services under the PSO scheme to ensure an adequate level of air connectivity in areas with limited commercial viability. Following the 50 per cent reduction in maximum fares in 2024, passenger traffic has increased, and capacity is constrained on some departures in Lofoten and Vesterålen. We recommend that the pilot area include Lofoten and Vesterålen, as well as Lødingen and Kvæfjord, covering approximately 60,000 residents. The maximum fare for passengers not eligible for the resident discount is recommended to increase by 200 per cent. This is expected to reduce demand and release capacity for residents. Eligibility should be verified electronically at the time of booking, with BankID combined with verification of registered residence as a suitable solution. The pilot should be evaluated using data on ticket availability, fares and capacity utilisation, combined with comparison routes and surveys of residents.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder Åndsverklovens bestemmelser.

Transportøkonomisk Institutt, Gaustadalléen 21, 0349 Oslo, E-post: toi@toi.no www.toi.no

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Transportøkonomisk institutt (TØI) på oppdrag for Samferdselsdepartementet. Formålet med prosjektet har vært å utrede hvordan en pilotordning med beboerrabatt på FOT-ruter i Lofoten og Vesterålen kan utformes og gjennomføres.

Prosjektet har vært ledet av Wiljar Hansen. Lana Krehic har hatt ansvar for etterspørselsberegningene, mens Øyvind Lothe Brunstad har gjennomført de geografiske kartanalysene. Fredrik Gregersen har bidratt med faglige diskusjoner og i arbeidet med praktisk gjennomføring og evaluering av pilotordningen.

Takk til Eivind Farstad ved TØI som har hentet ut RVU fly-data til etterspørselsmodellen i prosjektet.

Seniorforsker Harald Thune-Larsen har kvalitetssikret rapporten.

Hos Samferdselsdepartementet har Jørgen Frich og Anne Marit Heiaas vært kontaktpersoner for prosjektet. Vi takker for godt samarbeid og nyttige innspill underveis i arbeidet.

Vi takker for konstruktive innspill fra operatører i det norske luftfarts- og FOT-rutemarkedet. Generativ kunstig intelligens (KI) er benyttet i arbeidet med denne rapporten til språkvask, strukturering av tekst og/eller støtte i utforming av utkast. KI-verktøyet har ikke vært brukt til selvstendig analyse eller generering av forskningsresultater. Alt faglig innhold er vurdert og kvalitetssikret av forfatterne, som har det fulle ansvaret for rapportens innhold og konklusjoner.

Oslo, oktober 2026
Transportøkonomisk institutt

Bjørne Grimsrud
Administrerende direktør

Kjell W. Johansen
Forskningssjef

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2026. Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 2018.
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis.

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Innledning 1

1.1 Bakgrunn 1
1.2 Formålet med pilotordningen 1
1.3 Formålet med utredningen 1
1.4 Mandat og avgrensning 2
1.5 Rapportstruktur 2

2 Dagens situasjon og utfordringer piloten skal løse 3

2.1 Innledning 3
2.2 Statlige kjøp av flyrutetjenester (FOT-ruter) 3
2.3 FOT-ruter som inkluderes i pilotordningen med beboerrabatt 5
2.4 Kapasitetsutfordringer på FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen 8

3 Hvem bør omfattes av ordningen? 12

3.1 Prinsipper for geografisk avgrensning 12
3.2 Geografiske og funksjonelle influensområder 13
3.3 Tre alternative avgrensinger av pilotområdet 18
3.4 Sammenligning av alternativene 20
3.5 Lik rett til rabatt i hele pilotområdet 20
3.6 Anbefaling 21

4 Drøfting av ulike prisalternativer 22

4.1 Innledning 22
4.2 Forutsetninger 23
4.3 Resultat: Etterspørsel ved ulike maksprisnivåer 25
4.4 Virkning på ulike grupper reisende 27
4.5 Virkning på operatørenes inntekter 29
4.6 Anbefaling 30

5 Praktisk gjennomføring og administrasjon 32

5.1 Innledning 32
5.2 Krav til praktisk gjennomføring 33
5.3 Tre alternative løsninger 34
5.4 Sammenligning av alternativene 37
5.5 Erfaringer fra sammenlignbare ordninger 39
5.6 Anbefaling 39

6 Virkninger av den anbefalte ordningen for berørte grupper 43

6.1 Beboere 43

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2026. Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 2018.
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis.

6.2 Lokalt næringsliv og offentlige tjenestereiser 44
6.3 Turister og andre tilreisende 44
6.4 Pasientreiser 44
6.5 Operatøren 46
6.6 Staten 46
6.7 Fordelingsvirkninger og mulige utilsiktede konsekvenser 46
7 Evaluering av piloten 47
7.1 Innledning 47
7.2 Indikatorer på måloppnåelse 48
7.3 Metode for evaluering av piloten 49
7.4 Hva må gjøres før, under og etter piloten? 50
Referanser 51
Vedlegg 52
Vedlegg 1. Erfaring med praktisk gjennomføring av beboerrabatt i andre land 52
Vedlegg 2. Avinors reisevaneundersøkelse på fly 55
Vedlegg 3. Modell for etterspørselsvirkninger 57
Vedlegg 4. Digital identitetslommebok som løsning for dokumentasjon av beboerstatus 60

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2026. Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 2018.
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis.

Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

NORSK

Sammendrag

Beboerrabatt på FOT-ruter i Lofoten og Vesterålen

Utforming og vurdering av en pilotordning

TØI rapport 2191/2026 • Forfattere: Wiljar Hansen, Lana Krehic, Fredrik Alexander Gregersen, Øyvind Lothe Brunstad • Oslo 2026 • 62 sider

Anbefaling
Samlet anbefales en pilotordning som skjermer beboerne i Lofoten og Vesterålen fra økte maksimalpriser, samtidig som høyere priser for øvrige reisende skal bidra til å frigjøre kapasitet på FOT-rutene. Ordningen bør ha en bred geografisk avgrensning, og retten til beboerrabatt bør kontrolleres elektronisk ved bestilling. Løsningen kan være på plass ved oppstarten av den nye kontraktsperioden i november 2028.

- **Pilotområdet anbefales å omfatte alle kommunene i Lofoten og Vesterålen, samt Lødingen og Kvæfjord**, til sammen om lag 60 000 innbyggere. Avgrensningen følger kommunegrensene. Alle folkeregistrerte innbyggere i pilotområdet vil ha samme rett til beboerrabatt på alle FOT-rutene som omfattes av piloten, uavhengig av hvilken av de fire lufthavnene de naturlig sokner til.
- **Maksimalprisen for reisende uten beboerrabatt anbefales økt med 200 prosent** fra dagens nivå. En billett med dagens maksimalpris på 760 kroner vil da kunne koste opptil 2.280 kroner. Beboerne skjermes fra prisøkningen gjennom rabatten og beholder et prisnivå til om lag dagens maksimalpris. Anbefalingen bygger på at dagens flytilbud i hovedsak videreføres. Den anbefalte maksprisen gir lavere samlet etterspørsel gjennom avtaleperioden til tross for underliggende trafikkvekst og frigjør kapasitet for beboere, særlig gjennom færre direkte ferie- og fritidsreiser blant ikke-beboere.
- **Ordningen bør gjennomføres med elektronisk identifikasjon og kontroll av folkeregistrert bosted ved bestilling.** BankID vurderes som den mest aktuelle løsningen ved oppstart, men Samferdselsdepartementet bør stille funksjonelle krav framfor krav om en bestemt teknisk løsning. Operatøren bør selv kunne velge hvordan kravene oppfylles, forutsatt at løsningen kan benyttes av både norske og utenlandske operatører. Det må samtidig finnes en alternativ løsning for personer uten elektronisk identifikasjon, og bestillingsløsningen må kunne håndtere barn og flere rabattberettigede i samme bestilling.
- **Pilotordningen bør utformes slik at effektene kan evalueres kort tid etter oppstart.** Før oppstart må det sikres data om blant annet billettilgjengelighet, priser og kapasitetsutnyttelse, og det bør gjennomføres en førundersøkelse blant beboerne. Evalueringen bør kombinere før-etter-analyser med relevante sammenligningsruter og spørreundersøkelser blant beboere. En første statussjekk bør gjennomføres etter om lag seks måneder og en mer samlet evaluering etter minst ett års drift. Det åpner for fortløpende justeringer.

Beboerrabatt skal gi lokalbefolkningen bedre tilgang til FOT-rutene

Staten kjøper regionale flyrutetjenester gjennom ordningen med forpliktelser til offentlig tjenesteyting (FOT) for å sikre et tilfredsstillende flytilbud i områder der markedet alene ikke gir et tilstrekkelig tilbud. Fra 1. april 2024 ble maksimalprisene på FOT-rutene halvert. De lavere billettprisene har, sammen med en underliggende vekst i reiselivet, bidratt til økt etterspørsel. På enkelte ruter og avganger har dette ført til høyt belegg og perioder hvor det har vært vanskelig å få plass på avgangene.

Utfordringen er særlig aktuell i Lofoten og Vesterålen. Trafikken ved lufthavnene i Svolvær, Leknes, Stokmarknes og Røst har økt de senere årene, og på avganger med høy etterspørsel kan dette gjøre det vanskeligere for lokalbefolkningen å få plass. Samferdselsdepartementet ønsker derfor å prøve ut en ordning der maksimalprisen for fastboende holdes fast på dagens nivå, mens maksimalprisen for øvrige reisende økes.

Formålet med pilotordningen er å skjerme lokalbefolkningen fra prisøkningen og samtidig bruke pris i større grad til å fordele knapp kapasitet. En høyere maksimalpris for andre reisende kan redusere etterspørselen på de mest attraktive avgangene, spre trafikken mellom avganger og gi operatøren større rom for dynamisk prising. Piloten er planlagt innført ved oppstart av neste kontraktsperiode for FOT-rutene i Nord-Norge 1. november 2028.

Denne utredningen vurderer hvem som bør omfattes av ordningen, hvor høy maksimalprisen bør være, hvordan rabattretten kan kontrolleres i praksis, og hvordan piloten bør evalueres.

Geografisk avgrensning av pilotområdet

Den geografiske avgrensningen er vurdert med utgangspunkt i både reisetid til lufthavnene og faktisk lufthavnbruk. Analysene viser at lufthavnene i Lofoten og Vesterålen har tydelige geografiske kjerneområder, men også at faktisk lufthavnvalg påvirkes av rutetilbud og reisemål. Særlig i Vesterålen er Harstad/Narvik lufthavn Evenes et viktig alternativ på lengre reiser og transferreiser.

Det er vurdert tre ulike alternativer for geografisk avgrensning av pilotområdet: en snever, en moderat og en vid geografisk avgrensning. Den snevre modellen omfatter områdene med sterkest tilknytning til pilotlufthavnene. Den moderate omfatter hele Lofoten og Vesterålen, mens den vide i tillegg inkluderer Lødingen og Kvæfjord.

Vi anbefaler den vide avgrensningen. Den omfatter om lag 60 000 innbyggere og reduserer risikoen for at personer med reell tilknytning til FOT-tilbudet faller utenfor. Rabattområdet bør følge kommunegrensene. Alle folkeregistrerte innbyggere innenfor pilotområdet bør ha samme rett til rabatt på alle FOT-rutene i ordningen, uavhengig av hvilken av pilotlufthavnene de naturlig sokner til.

Maksimalprisen for ikke-beboere foreslås økt med 200 prosent

For å analysere prisvirkningene er det utviklet en scenario- og etterspørselsmodell som beregner trafikkutviklingen ved ulike nivåer på maksimalprisen for reisende uten beboerrabatt. Beregningene skiller mellom beboere og andre reisende, mellom fritidsreiser og øvrige reiser og mellom direkte- og transferreiser. Analysen viser at en moderat prisøkning ikke er tilstrekkelig dersom målet er å oppnå varig bedre tilgjengelighet enn i dag uten økt tilbud. Den underliggende trafikkveksten vil over tid spise opp mye av effekten. I middelsvekstscenarioet gir en økning i maksimalprisen på 200 prosent en trafikk i 2032 som er om lag fire prosent

lavere enn i 2026. I et høyvekstscenario holder samme prisøkning trafikken omtrent på dagens nivå.

Vi anbefaler derfor at maksimalprisen for ikke-beboere økes med 200 prosent fra oppstarten av den nye kontraktsperioden. Med dagens maksimalpris på 760 kroner innebærer dette en maksimalpris på 2 280 kroner. Beboere som nå må betale maksimalpris skjermes gjennom beboerrabatten og beholder et prisnivå om lag tilsvarende dagens maksimalpris, justert for prisvekst. Anbefalingen bygger på at dagens flytilbud videreføres i den nye kontraktsperioden.

Kapasiteten frigjøres først og fremst gjennom færre ferie- og fritidsreiser blant ikke-beboere mellom Lofoten/Vesterålen og Bodø/Tromsø. Dette er gruppen som både møter hele prisøkningen og antas å være mest prisfølsom. En høyere maksimalpris kan innebære at flere vil benytte alternative reisemåter som bil eller ferge, eller i større grad benytter Harstad/Narvik Evenes lufthavn. Økt makspris gir samtidig større rom for å variere prisene mellom avganger og vil spre etterspørselen bedre gjennom dagen og uken.

Beregningene er usikre. Resultatene avhenger blant annet av den framtidige trafikkveksten, de reisendes prisfølsomhet og i hvilken grad en høyere maksimalpris faktisk slår ut i høyere gjennomsnittspriser. Effekten av ordningen bør derfor følges tett i pilotperioden.

Rabattretten bør kontrolleres ved bestilling

Den praktiske gjennomføringen må gjøre det mulig å identifisere den reisende og kontrollere folkeregistrert bosted uten at ordningen skaper unødig merarbeid for passasjerer eller operatører.

Vi har vurdert tre hovedalternativer: en dokumentbasert løsning, en registerbasert løsning og en løsning basert på digital identitetslommebok. Den dokumentbaserte løsningen er enklest å etablere teknisk, men krever mer manuell håndtering og kan gi behov for kontroll ved innsjekk eller ombordstigning. Den lommebokbaserte løsningen kan på lengre sikt gi en standardisert og personvernvennlig løsning, men det er usikkert om nødvendig infrastruktur vil være tilgjengelig ved pilotstart. En registerbasert løsning framstår derfor som best egnet ved oppstart. Vi anbefaler elektronisk identifikasjon, med BankID som den mest aktuelle løsningen, kombinert med elektronisk kontroll av folkeregistrert bosted. Kontrollen bør skje i forbindelse med billettbestillingen, slik at det normalt ikke er behov for manuell kontroll ved avreise.

Samferdselsdepartementet bør samtidig stille funksjonelle krav til løsningen, framfor å spesifisere én bestemt teknisk implementering. Operatøren bør kunne velge løsning så lenge krav til sikker identifikasjon, bostedskontroll, personvern og operatørnøytralitet er oppfylt. Det må finnes en alternativ løsning for reisende uten elektronisk identifikasjon, og bestillingssystemet må håndtere barn og flere rabattberettigede i samme bestilling.

Måling av effekten av pilotordningen

En viktig del av oppdraget er å sikre at piloten gir et godt grunnlag for læring og at den har overføringsverdi. Evalueringen bør først og fremst undersøke om fastboende faktisk får bedre tilgang til FOT-rutene. Samtidig bør utviklingen i billettpriser, kapasitetsutnyttelse, passasjersammensetning og eventuelt operatørens økonomi følges.

Data om belegg alene er ikke tilstrekkelig. En avgang kan ha ledige seter ved avreise selv om den har vært utsolgt flere dager tidligere. Dersom det er mulig, bør evalueringen derfor også bygge på data om billettilgjengelighet på faste tidspunkter før avgang, eksempelvis sju døgn, 48 timer og 24 timer før avreise.

Nødvendige data må sikres før piloten starter. Evalueringen bør kombinere før-etter-analyser med sammenligning mot relevante FOT-ruter uten beboerrabatt. Dette gjør det lettere å skille virkningen av piloten fra andre endringer i trafikk og transporttilbud. Spørreundersøkelser blant beboerne før og etter innføringen kan i tillegg fange opp opplevd tilgjengelighet, tilfredshet og udekket reisebehov.

En første statussjekk bør gjennomføres etter om lag seks måneder. En mer samlet evaluering bør gjennomføres etter minst ett års drift, slik at sesongvariasjoner kan fanges opp. Det åpner også opp for å gjøre justeringer underveis i piloten dersom det er nødvendig.

Institute of Transport Economics
Norwegian Centre for Transport Research

ENGLISH Summary

Resident fare discounts on PSO air routes in Lofoten and Vesterålen

Design and Assessment of a Pilot Scheme

TØI Report 2191/2026 • Authors: Wiljar Hansen, Lana Krehic, Fredrik Alexander Gregersen, Øyvind Lothe Brunstad • Oslo 2026 • 62 pages

Recommendation

Overall, we recommend a pilot scheme that shields residents of Lofoten and Vesterålen from higher maximum fares, while allowing higher fares for other passengers to help release capacity on the PSO routes. The scheme should have a broad geographical scope, and eligibility for the resident discount should be verified electronically at the time of booking. The solution can be implemented by the start of the new contract period in November 2028.

- **The pilot area is recommended to include all municipalities in Lofoten and Vesterålen, as well as Lødingen and Kvæfjord**, covering a total population of approximately 60,000. Eligibility should follow municipal boundaries. All residents officially registered within the pilot area should have the same entitlement to resident discounts on all PSO routes included in the pilot, irrespective of which of the four airports they would naturally use.
- **The maximum fare for passengers not eligible for the resident discount is recommended to increase by 200 per cent from the current level.** A ticket with today's maximum fare of NOK 760 could then cost up to NOK 2,280. Residents would be shielded from the fare increase through the resident discount and retain a fare level approximately equal to the current maximum fare. The recommendation assumes that the current level of capacity is largely maintained. The recommended maximum fare reduces overall demand throughout the contract period and releases capacity for residents, particularly through fewer direct leisure trips by non-residents.
- **The scheme should be implemented using electronic identification and verification of registered residence at the time of booking.** BankID is considered the most suitable solution at the outset, but the Ministry of Transport should specify functional requirements rather than require a particular technical solution. The operator should be free to choose how these requirements are met, provided that the solution can be used by both Norwegian and foreign operators. An alternative solution must also be available for passengers without electronic identification, and the booking system must be able to handle children and multiple eligible passengers within the same booking.
- **The pilot scheme should be designed so that its effects can be evaluated shortly after implementation.** Before the pilot starts, data on ticket availability, fares and capacity utilisation should be secured, and a baseline survey of residents should be carried out. The evaluation should combine before-and-after analyses with relevant comparison routes and surveys of residents. An initial review should be conducted after approximately six months, followed by a more comprehensive evaluation after at least one year of operation. This will allow for adjustments to be made during the pilot period.

Resident fare discounts are intended to improve local residents' access to PSO air services

The Norwegian government purchases regional air services under the Public Service Obligation (PSO) scheme to ensure an adequate level of air connectivity in areas where the market alone would not provide a sufficient service. From 1 April 2024, the maximum fares on PSO routes were reduced by 50 per cent. The lower fares, together with underlying growth in tourism, have contributed to increased demand. On some routes and departures, this has resulted in high load factors and periods when it has been difficult to obtain a seat.

The issue is particularly relevant in Lofoten and Vesterålen. Traffic at the airports in Svolvær, Leknes, Stokmarknes and Røst has increased in recent years, and on departures with high demand this may make it more difficult for residents in the area to secure a seat. The Ministry of Transport therefore wishes to test a scheme under which the maximum fare for residents is maintained at approximately the current level, while the maximum fare for other passengers is increased.

The purpose of the pilot scheme is to shield local residents from the fare increase while making greater use of pricing to allocate scarce capacity. A higher maximum fare for other passengers may reduce demand for the most attractive departures and spread demand more evenly across departures by giving the operator greater scope for dynamic pricing. The pilot scheme is planned to be introduced at the start of the next PSO contract period in Northern Norway on 1 November 2028.

This study assesses who should be covered by the scheme, the appropriate level of the maximum fare, how eligibility for the discount can be verified in practice, and how the pilot scheme should be evaluated.

Geographical scope of the pilot area

The geographical scope has been assessed on the basis of both travel time to the airports and actual airport use. The analyses show that the airports in Lofoten and Vesterålen have clearly defined geographical core catchment areas, but also that actual airport choice is influenced by the route network and the traveller's destination. Harstad/Narvik Airport, Evenes, is particularly important as an alternative for residents of Vesterålen making longer journeys or journeys involving a transfer.

Three alternative geographical delimitations of the pilot area have been considered: a narrow, an intermediate and a broad alternative. The narrow alternative covers the areas with the strongest links to the pilot airports. The intermediate alternative covers all of Lofoten and Vesterålen, while the broad alternative also includes the municipalities of Lødingen and Kvæfjord.

We recommend the broad alternative. It covers approximately 60,000 residents and reduces the risk of excluding people with a genuine reliance on the PSO services. Eligibility should be defined by municipal boundaries. All residents officially registered within the pilot area should have the same entitlement to discounted fares on all PSO routes included in the scheme, irrespective of which of the pilot airports they would naturally use.

The maximum fare for non-residents is proposed to increase by 200 per cent

To analyse the effects of different fare levels, we have developed a scenario and demand model that estimates traffic under different maximum fares for passengers who are not eligible for the resident discount. The calculations distinguish between residents and other passengers, between business and leisure travel, and between direct and transfer journeys.

The analysis shows that a limited fare increase would not be sufficient if the objective is to achieve a lasting improvement in availability compared with today. Over time, underlying traffic growth would offset much of the effect. In the medium-growth scenario, a 200 per cent increase in the maximum fare results in passenger traffic in 2032 being approximately four per cent lower than in 2026. In the high-growth scenario, the same fare increase keeps passenger traffic at approximately the current level.

We therefore recommend increasing the maximum fare for non-residents by 200 per cent from the start of the new contract period. Based on the current maximum fare of NOK 760, this would result in a maximum fare of NOK 2,280. Residents that now has to pay the maximum fare would be shielded from the increase through the resident discount and would retain a fare level approximately equal to the current maximum fare, adjusted for inflation. The recommendation assumes that current capacity is maintained during the new contract period.

Capacity would primarily be released through fewer direct leisure journeys by non-residents. This is the group that both faces the full fare increase and is assumed to be the most price-sensitive. In the model calculations, residents' share of passengers increases from 44 per cent in 2026 to 53 per cent in 2032. A higher maximum fare would also provide greater scope for varying fares between departures and could therefore contribute to a more even distribution of demand.

The calculations are uncertain. The results depend, among other factors, on future traffic growth, passengers' price sensitivity, and the extent to which a higher maximum fare translates into higher average fares. The effects of the scheme should therefore be closely monitored during the pilot period.

Eligibility for the discount should be verified at the time of booking

The practical implementation must make it possible to identify the passenger and verify registered residence without creating unnecessary additional work for passengers or operators.

We have assessed three main options: a document-based solution, a register-based solution, and a solution based on a digital identity wallet. The document-based solution is technically the simplest to establish, but requires more manual processing and may create a need for checks at check-in or boarding. A digital identity wallet could provide a standardised and privacy-friendly solution in the longer term, but it is uncertain whether the necessary infrastructure will be available when the pilot starts.

A register-based solution therefore appears to be the most suitable option at the outset. We recommend electronic identification, with BankID as the most relevant solution, combined with electronic verification of registered residence. Verification should take place as part of the booking process so that manual checks at departure are normally unnecessary.

At the same time, the Ministry of Transport should specify functional requirements rather than prescribe a particular technical implementation. The operator should be free to choose the solution provided that the requirements for secure identification, verification of residence, privacy and operator neutrality are met. An alternative solution must be available for passengers without electronic identification, and the booking system must be able to handle children and multiple eligible passengers within the same booking.

Measuring the effects of the pilot scheme

An important part of the assignment is to ensure that the pilot provides a sound basis for learning. The evaluation should primarily assess whether residents actually obtain better access to the PSO services. Developments in ticket prices, passenger volumes, capacity utilisation, passenger composition and, where possible, the operator's financial position should also be monitored.

Load-factor data alone are not sufficient. A departure may have vacant seats at the time of departure even if it was sold out several days earlier. Where possible, the evaluation should therefore also use data on ticket availability at fixed intervals before departure, for example seven days, 48 hours and 24 hours before departure.

The necessary data must be secured before the pilot starts. The evaluation should combine before-and-after analyses with comparisons against relevant PSO routes without resident discounts. This will make it easier to distinguish the effects of the pilot scheme from other changes in traffic and transport services. Surveys of residents before and after implementation could also provide information on perceived accessibility, satisfaction and unmet travel needs.

An initial review should be carried out after approximately six months. A more comprehensive evaluation should be conducted after at least one full year of operation in order to capture seasonal variation.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Staten kjøper regionale flyrutetjenester gjennom ordningen med forpliktelser til offentlig tjenesteyting (FOT) for å sikre et tilfredsstillende flytilbud i områder der markedet alene ikke gir et tilstrekkelig tilbud. Et sentralt mål er at befolkning og næringsliv i hele landet skal ha tilgang til et relevant rutetilbud til overkommelige priser. Fra 1. april 2024 ble maksimaltakstene på FOT-rutene redusert betydelig. Dette har bidratt til lavere billettpriser og økt trafikk, men også til økt statlig kompensasjonsbehov og kapasitetsutfordringer på enkelte avganger. Oslo Economics (2025) peker på at lave maksimaltakster innebærer at staten subsidierer alle reisende, også de som ikke er den primære målgruppen for FOT-ordningen, og vurderer beboerrabatt som et mer treffsikkert alternativ dersom målet er å sikre lave priser for lokalbefolkningen.

Problemstillingen er særlig aktuell i Lofoten og Vesterålen, der trafikken ved lufthavnene i Svolvær, Leknes, Stokmarknes og Røst har økt sterkt de senere årene, både som følge av lavere maksimalpriser og underliggende vekst i turismen. På attraktive avganger og i perioder med høy etterspørsel kan dette redusere lokalbefolkningens tilgang til ønskede avganger. Samferdselsdepartementet ønsker derfor å utrede en pilotordning der folkeregistrerte innbyggere i de aktuelle lufthavnenes naturlige influensområder gis rabatt, samtidig som maksimalprisen for øvrige reisende økes. Hensikten er å opprettholde om lag dagens prisnivå for beboerne, samtidig som prisregimet i større grad bidrar til å håndtere knapp kapasitet og kan gi operatøren større fleksibilitet i prisingen.

Utredningen skal bygge videre på tidligere vurderinger av beboerrabatt, men konkretisere hvordan en pilotordning kan utformes og gjennomføres i Lofoten og Vesterålen. Det innebærer blant annet å vurdere geografisk avgrensning, ulike nivåer for maksimalpris og rabatt, konsekvenser for trafikk, kapasitet, operatørens inntekter og statens kompensasjonsbehov, samt praktisk gjennomføring og administrasjon. Utredningen skal også belyse virkninger for berørte grupper og foreslå et evalueringsopplegg som gjør det mulig å vurdere effektene av piloten og overføringsverdien til andre FOT-ruteområder.

1.2 Formålet med pilotordningen

Formålet med pilotordningen er å prøve ut en mer målrettet prismodell enn dagens på FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen. Ordningen skal bidra til å sikre lokalbefolkningen tilgang til flyreiser til om lag dagens prisnivå, samtidig som operatøren gis større fleksibilitet i prisingen av øvrige reisende. En høyere maksimalpris for reisende som ikke omfattes av beboerrabatten kan dempe etterspørselen på de mest attraktive avgangene og dermed bedre lokalbefolkningens tilgang til knapp kapasitet.

Piloten omfatter FOT-ruter fra Stokmarknes, Svolvær, Leknes og Røst (ruteområde 6, 7, 8 og 9). Beboerrabatten skal etter forutsetningene i mandatet være rettet mot folkeregistrerte innbyggere i områder som naturlig sokner til disse lufthavnene, og gi disse tilgang til billetter til om lag dagens prisnivå.

Pilotordningen skal kunne komme på plass til oppstart av neste kontraktsperiode for FOT-rutene 1. november 2028.

1.3 Formålet med utredningen

Formålet med utredningen er å gi Samferdselsdepartementet et beslutningsklart grunnlag for utforming og innføring av pilotordningen. Utredningen skal blant annet anbefale en geografisk avgrensning av hvem som skal omfattes av ordningen, vurdere nivået på maksimalpris og beboerrabatt og beskrive en praktisk gjennomførbar løsning for registrering, dokumentasjon, kjøp og kontroll av rabattretten. Videre

skal konsekvensene for ulike grupper av reisende, operatøren og staten som kjøper av FOT-rutene belyses.

Forslaget til pilotordning skal utformes med sikte på å forbedre tilgangen til flyseter for lokalbefolkningen, uten uforholdsmessig økning i statens kompensasjonsbehov eller urimelige virkninger for øvrige reisende, operatører og markedet som helhet.

Pilotordningen skal også gi et grunnlag for læring. Den bør derfor utformes slik at virkningene kan måles og evalueres, både når det gjelder priser, etterspørsel, kapasitet, tilgjengelighet og økonomiske konsekvenser. Evalueringsopplegget bør samtidig gjøre det mulig å vurdere i hvilken grad erfaringene fra piloten er overførbare til andre FOT-ruteområder.

1.4 Mandat og avgrensning

Utredningen skal bygge videre på Oslo Economics tidligere vurderinger av kostnader og mulige tiltak for et mer effektivt regionalt flytilbud (Oslo Economics, 2025). Med utgangspunkt i det som allerede er utredet, har Samferdselsdepartementet etablert følgende forutsetninger til utredningen:

- Det er folkeregistrerte innbyggere i områder som naturlig sokner til FOT-lufthavnene Stokmarknes, Svolvær, Leknes og Røst som kvalifiserer til beboerrabatt.
- Beboerrabatten skal innrettes som en prosentrabatt av maksimalpris som er fastsatt på de gitte rutene.
- Beboerrabatt-prisen skal være tilsvarende dagens prisnivå (indeksjustert for oppstart i 1.nov 2028).
- En reisende kan kun kvalifisere seg til én type rabatt (du får ikke beboerrabatt på toppen av andre sosiale rabatter eller omvendt).
- Beboerrabatten skal kun gjelde på de nevnte FOT-rutene, ikke videre FOT-reiser.
- Operatøren kompenseres for ev. kostnad ved en innføring av beboerordning (ved at det prises inn i kompensasjonskravet ifm. konkurransen).
- Rabatt gis til beboere uavhengig av hvilken lufthavn de reiser fra i pilotområdet.

Mandatet legger til grunn at en eventuell pilotordning med beboerrabatt skal kunne tre i kraft ved oppstart av den nye FOT-kontraktsperioden i Nord-Norge 1. november 2028.

1.5 Rapportstruktur

Rapporten er bygget opp i syv kapitler og fire vedlegg.

Kapittel 2 beskriver dagens FOT-tilbud i Lofoten og Vesterålen og de kapasitetsutfordringene som pilotordningen skal bidra til å håndtere. Kapittel 3 vurderer den geografiske avgrensningen på rabattområdet, mens kapittel 4 drøfter ulike nivåer på maksimalprisen for reisende som ikke omfattes av beboerrabatten. Her analyseres virkninger på trafikk, kapasitet, ulike grupper reisende og operatørens billettinntekter for ulike nivåer av pris. På dette grunnlaget anbefales et nivå for maksimalpris og tilhørende beboerrabatt. Kapittel 5 omhandler den praktiske gjennomføringen og administrasjonen av ordningen, og i kapittel 6 ser vi på virkninger av den anbefalte ordningen for ulike passasjergrupper. Kapittel 7 beskriver hvordan pilotordningen bør evalueres.

Rapporten har i tillegg fire vedlegg. Disse gir mer detaljert dokumentasjon av erfaringer med beboerrabatt i andre land, Avinors reisevaneundersøkelse på fly, modellen for beregning av etterspørselsvirkninger og digital identitetslommebok som en mulig framtidig løsning for dokumentasjon av beboerstatus.

2 Dagens situasjon og utfordringer piloten skal løse

Pilotordningen med beboerrabatt skal omfatte følgende FOT-ruter:

- Ruteområde 6: Stokmarknes-Bodø og Stokmarknes-Tromsø
- Ruteområde 7: Svolvær-Bodø
- Ruteområde 8: Leknes-Bodø
- Ruteområde 9: Røst-Bodø

Avgrensningen innebærer at beboerrabatten knyttes til de FOT-rutene som betjener de fire aktuelle lufthavnene. Ordningen omfatter ikke videre reiser på andre FOT-ruter eller kommersielle flyruter.

2.1 Innledning

Bakgrunnen for pilotordningen er en kombinasjon av sterk trafikkvekst og begrenset kapasitet på FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen. Maksimalprisene på FOT-rutene ble halvert i 2024. De lavere billettprisene har bidratt til økt etterspørsel, samtidig som trafikken i området også påvirkes av en underliggende vekst i reiselivet. På enkelte ruter og avganger har dette ført til høyt belegg og perioder hvor det har vært vanskelig å få plass på avgangene.

Kapasitetsutfordringene har særlig betydning for lokalbefolkningen. FOT-rutene skal sikre et grunnleggende transporttilbud i områder der trafikkgrunnlaget ikke er tilstrekkelig for et tilsvarende kommersielt tilbud. Når kapasiteten er knapp, konkurrerer lokale reisende om de samme setene som blant annet turister og andre tilreisende. Lave maksimalpriser gjelder i dag alle reisende, uavhengig av bosted og reiseformål. Prisreduksjonen i 2024 kan dermed ha bidratt til å stimulere etterspørselen også blant andre grupper enn den primære målgruppen.

Utfordringen gjelder altså både nivået på billettprisene og fordelingen av et begrenset antall flyseter mellom ulike grupper av reisende. En generell lav maksimalpris gjør det vanskelig å skjerme lokalbefolkningen når etterspørselen er høy, samtidig som den begrenser operatørens mulighet til dynamisk prising hvor de kan bruke pris til å utjevne etterspørselen mellom ulike avganger og tidspunkter. Pilotordningen skal blant annet undersøke om en mer målrettet prismodell kan bidra til å håndtere denne utfordringen derr lokalbefolkningen beholder tilgang til billetter til om lag dagens prisnivå, mens høyere maksimalpris for øvrige reisende kan dempe eller flytte deler av etterspørselen over til avganger med mindre kapasitetsutfordringer og gi større rom for dynamisk prising.

Kapitlet beskriver først hvordan FOT-ordningen og de aktuelle rutene er innrettet, før vi analyserer utviklingen i trafikk, kapasitet og kapasitetsutnyttelse på de fire lufthavnene som inngår i pilotområdet.

2.2 Statlige kjøp av flyrutetjenester (FOT-ruter)

Forpliktelser til offentlig tjenesteyting (FOT) er et virkemiddel som brukes for å sikre et tilfredsstillende transporttilbud på flyruter der det ikke er tilstrekkelig kommersielt grunnlag for et tilbud som oppfyller samfunnets behov. Ordningen innebærer at staten kan stille krav til blant annet ruteføring, frekvens, kapasitet og priser, og kjøpe flyrutetjenester gjennom konkurranse mellom operatører.

Flyrutetjenestene kjøpes med utgangspunkt i et felleseuropeisk regelverk (Europaparlamentets rådsforordning (EF) nr. 1008/2008) etter en offentlig konkurranse blant flyselskapene, der departementet pålegger såkalte forpliktelser til offentlig tjenesteytelse på flyruter. Disse skal bare gjelde i den utstrekning det er nødvendig for at det på ruten gis et minstetilbud av ruteflygninger som tilfredsstiller fastsatte krav til kontinuitet, regelmessighet, prisfastsettelse og minstekapasitet som flyselskapene ellers ikke ville påtatt seg om de bare skulle tatt hensyn til egne kommersielle interesser.

I Norge brukes FOT-ordningen i stor grad på regionale flyruter som knytter mindre lufthavner til større regionale og nasjonale knutepunkter. Mange av rutene betjener områder der befolkningen er avhengig av flytransport for tilgang til blant annet arbeidsmarked, helse- og servicetjenester og videre transportforbindelser. Trafikkgrunnlaget er samtidig ofte for begrenset til at et tilsvarende tilbud kan opprettholdes på kommersielle vilkår. FOT-ordningen skal dermed bidra til å ivareta den overordnede målsettingen om at befolkning og næringsliv i hele landet skal ha tilgang til et tilstrekkelig flytilbud til en overkommelig pris.

Statens kostnader ved FOT-rutene bestemmes i hovedsak av forskjellen mellom operatørenes forventede kostnader ved å produsere tilbudet og forventede inntekter fra passasjerene. Krav til rutetilbud og kapasitet påvirker kostnadene, mens reguleringen av billettprisene påvirker inntektssiden.

FOT-rutene skiller seg også fra ordinære kommersielle flyruter ved at operatøren er kontraktsmessig forpliktet til å opprettholde det avtalte tilbudet gjennom kontraktsperioden.

Inneværende kontraktsperiode for FOT-ruter i Nord-Norge hadde oppstart 1.april 2024 og løper til 31.oktober 2028. Ved oppstart av gjeldende FOT-kontrakter 1.april 2024 ble maksimalprisen redusert med 50 prosent.

Den neste kontraktsperioden er lagt til 1. november 2028 til 31. oktober 2033, altså en femårig avtaleperiode.

2.2.1 Oslo Economics forslag til FOT-rutene i Nord-Norge

Oslo Economics foreslår i rapporten Forslag til offentlige kjøp av flyruter i Nord-Norge (Oslo Economics 2026) to hovedalternativer for den kommende FOT-perioden: et alternativ som i hovedsak viderefører dagens rutestruktur med enkelte justeringer i frekvens og kapasitet, og et mer omfattende effektiviseringsalternativ med større strukturelle endringer. I videreføringsalternativet foreslås blant annet økt frekvens på enkelte ruter og videreføring av økt kapasitet på Bodø–Svolvær og Bodø–Leknes. Samtidig peker rapporten på at økende etterspørsel, særlig i områder med sterk turistvekst, ikke nødvendigvis bør møtes med stadig høyere offentlig kjøpt kapasitet.

I effektiviseringsalternativet foreslås det blant annet å ta enkelte ruter ut av FOT-ordningen og i større grad utnytte forbedret vegnett og nærliggende lufthavner. For Lofoten og Vesterålen innebærer dette forslaget at Stokmarknes tas ut av FOT-ordningen, mens Røst-Bodø betjenes med helikopter.

I utredningen av pilotordningen for beboerrabatt legger vi til grunn videreføringsalternativet fra Oslo Economics.

2.2.2 Flymateriell i norske FOT-ruter

FOT-rutene betjenes av flymateriell som er betydelig eldre og mindre i kapasitet enn det som normalt benyttes i kommersiell luftfart i Norge. Flymateriellet som benyttes på de norske FOT-rutene er i stor grad tilpasset særtrekkene ved det regionale kortbanenettet. Mange av lufthavnene har korte rullebaner og operative forhold som stiller særskilte krav til flyenes ytelse. Dette setter sterke begrensinger i hvilke flytyper som kan benyttes.

På kortbanelufthavnene betjenes rutene i dag i hovedsak med De Havilland Canada Dash 8-100/200 med 39 seter. Denne flytypen er i praksis den eneste med trykkabin som både kan operere på de

aktuelle korte rullebanene og samtidig har tilstrekkelig setekapasitet til å betjene de fleste rutene effektivt. Widerøe oppgir å ha 26 slike maskiner i sin flåte. Samtidig er denne flytypen blitt svært sjelden internasjonalt og Oslo Economics (2026) viser til at bare noen få andre europeiske operatører har Dash-8-100/200 i flåten.

På kortbaneflyplassene er værforhold, topografi og korte rullebaner begrensende for hvilke flytyper som kan benyttes. DATs ATR-fly kan for eksempel operere på rullebaner på rundt 1 199 meter, mens den for oss eneste kjente tilgjengelige alternative flytypen som kan benyttes for hele kortbanenettet og som både har trykkabin og er egnet for passasjertrafikk, er flytypen Beech 250 som benyttes i luftambulansetjenesten (Regjeringen 2023). Dette flyet er imidlertid svært lite, med begrenset kapasitet, og i praksis lite egnet for ordinær, volumbasert passasjertrafikk på rutenettet. Flytypen ATR 42-600S hvor S i typebetegnelsen sto for STOL – *Short Take-Off and Landing* var under utvikling fra den franske produsenten ATR. Denne flytypen skulle kunne operere på 800 meters rullebaner, men utviklingen ble stoppet og flytypen kansellert i 2024.

Spesialiseringen på Dash 8-100/200 maskiner har samtidig flere konsekvenser. Dash 8-100/200 er ikke lenger i produksjon, og tilgangen på både fly og reservedeler er begrenset. Flyene som brukes på kortbanenettet gjennomfører dessuten svært mange korte flygninger og landinger. Oslo Economics viser til opplysninger fra Widerøe om rundt 4 000 landinger per fly per år. Det gir høy slitasje og et betydelig vedlikeholdsbehov. Kombinasjonen av aldrende materiell, hyppige landinger og et stadig mer begrenset marked for reservedeler bidrar derfor til relativt høye og økende vedlikeholdskostnader.

I realiteten finnes det tre valg for flymateriell på fremtidens kortbanenett:

1. Utvidelse av rullebanene der dette er mulig
2. Neste generasjons teknologi (Elektro/hybrid)
3. Levetidsforlengelse

Det foreligger lokale initiativ for å forlenge rullebanen ved Leknes lufthavn. En slik forlengelse kan gjøre det mulig å benytte større og mer standardiserte flytyper enn de som i dag betjener kortbanenettet, og dermed gi større fleksibilitet i både kapasitet og operatørvalg. Samtidig vil en rullebaneforlengelse kreve betydelige investeringer. I arbeidet med NTP 2029–2040 er det derfor lagt opp til at spørsmålet om framtidig utvikling av Leknes lufthavn vurderes i en bredere sammenheng, sammen med utviklingen av lufthavnnettet, tilgjengelig flymateriell og annen transportinfrastruktur. Det foreligger per nå ikke noen endelig beslutning om å gjennomføre en rullebaneforlengelse. Også rullebanen ved Stokmarknes lufthavn har tidligere vært vurdert utvidet, uten at noen beslutning er tatt.

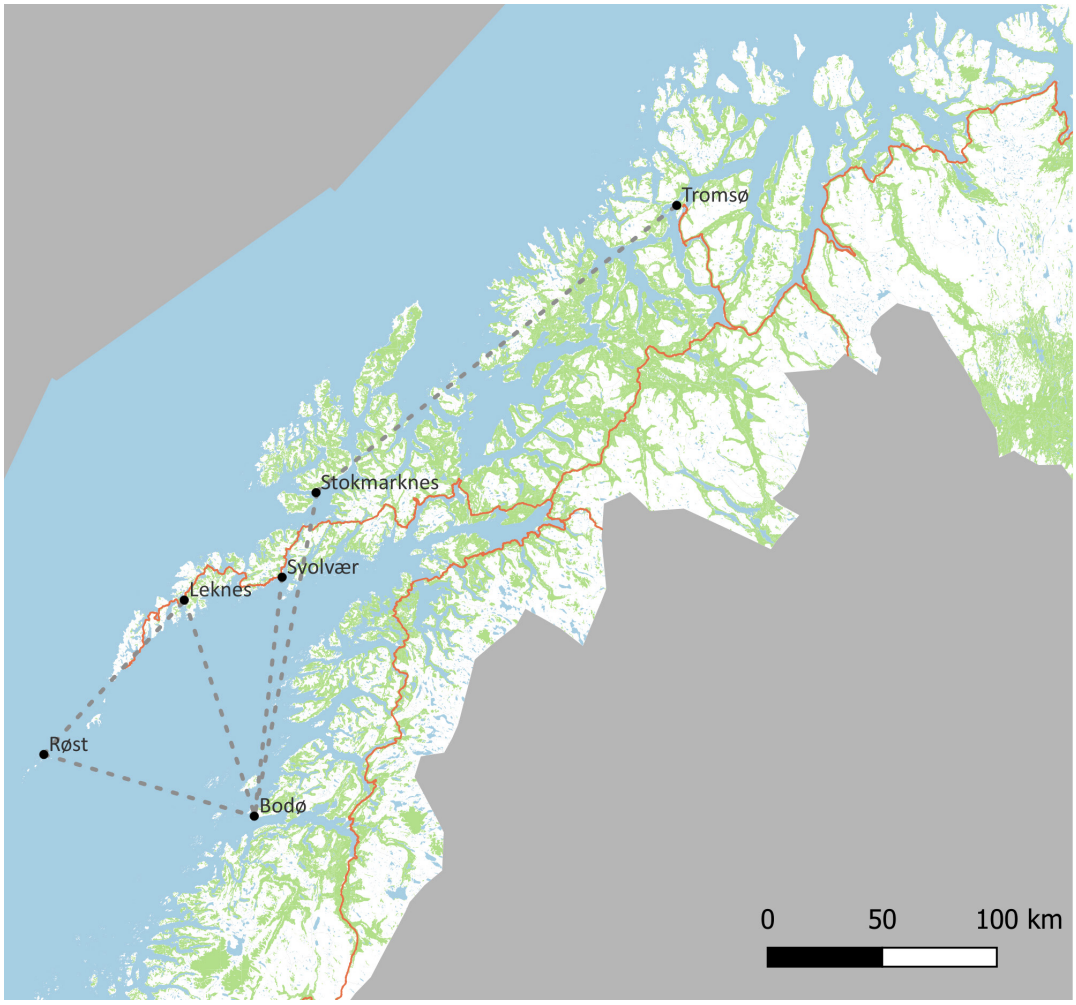
Samtidig har Avinor i 2025-2026 gjennomført en pilotstudie med elektriske fly mellom Stavanger (Sola) og Bergen (Flesland). Det ble gjennomført 126 testflyvninger med det helelektriske flyet ALIA fra BETA Technologies for å simulere fraktoperasjoner. Kommersiell passasjertransport med elektriske fly ligger litt inn i fremtiden. Testflyvningene viser at teknologien fungerer i praksis, men det kreves svært strenge internasjonale og nasjonale godkjenningsprosesser for nye passasjerflytyper, noe som i praksis gjør at kommersiell sertifisering av flytyper kan ta opptil 5 år. I mellomtiden må det etableres infrastruktur i form av strømtilførsel og lading for å kunne håndtere elektriske fly.

2.3 FOT-ruter som inkluderes i pilotordningen med beboerrabatt

Pilotordningen med beboerrabatt på FOT-ruter foreslås avgrenset til fire ruteområder i Lofoten og Vesterålen. Områdene omfatter FOT-rutene til og fra Stokmarknes, Svolvær, Leknes og Røst, og utgjør samlet det geografiske kjerneområdet for piloten. Rutene binder de aktuelle lokalsamfunnene til Bodø og, for Stokmarknes, også til Tromsø, og er sentrale for videre forbindelser i det nasjonale flyrutenettet.

Pilotordningen med beboerrabatt på FOT-ruter foreslås å gjelde for følgende ruteområder i Lofoten/ Vesterålen i Nord-Norge:

- Ruteområde 6: Stokmarknes-Bodø og Stokmarknes-Tromsø
- Ruteområde 7: Svolvær-Bodø
- Ruteområde 8: Leknes-Bodø
- Ruteområde 9: Røst-Bodø



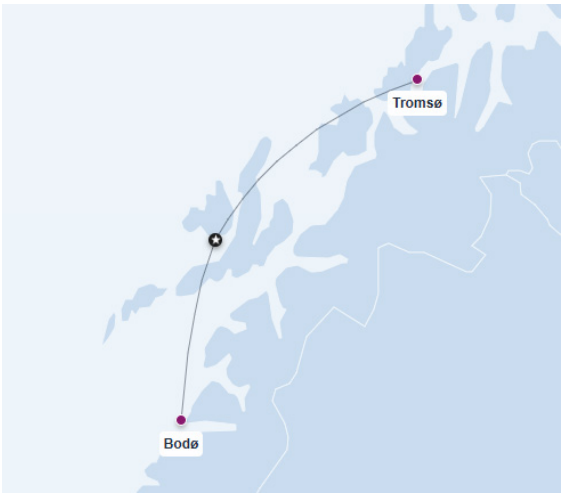
Figur 2.1: FOT-ruter fra Røst, Leknes, Svolvær og Stokmarknes.

Avgrensningen innebærer at beboerrabatten knyttes til de FOT-rutene som betjener de fire aktuelle lufthavnene. Ordningen omfatter dermed ikke videre reiser på andre FOT-ruter eller kommersielle flyruter.

2.3.1 Lufthavner i Vesterålen

Vesterålen har to lufthavner: Andøya lufthavn, Andenes, og Stokmarknes lufthavn, Skagen. De to lufthavnene har ulike egenskaper og roller i det regionale flytilbudet. Stokmarknes lufthavn, Skagen, inngår i det regionale kortbanenettet og eies og drives av Avinor. Andøya lufthavn, Andenes, har en vesentlig lengre rullebane og inngår ikke i kortbanenettet. Lufthavnen eies av Forsvaret, mens Avinor ivaretar den sivile lufthavndriften.

I inneværende FOT-kontraktsperiode inngår flyruter fra både Andenes og Stokmarknes i statens kjøp av regionale flyrutetjenester, og rutene opereres av Widerøe. I pilotutredningen av en mulig beboerrabatt er det imidlertid kun FOT-rutene til og fra Stokmarknes lufthavn som er vurdert inkludert.



Flyrutene fra Stokmarknes har over tid vekslet mellom kommersiell drift og offentlig kjøp. Etter en periode med kommersiell drift ble rutene igjen innlemmet i FOT-ordningen. Stokmarknes lufthavn ble opprinnelig innlemmet i FOT-ruteordningen da kortbanenettet ble etablert.

Stokmarknes–Bodø ble kommersialisert og tatt ut av ordningen i 2006. Denne ruten sammen med Stokmarknes–Tromsø, ble en del av flyrutekjøpet som en direkte følge av pandemien fra oktober 2021. De nye flyrutene ble så tatt inn i samme anskaffelse som de øvrige FOT-rutene i Nord-Norge fra 1. april 2022.

Figur 2.2: Direkteruter fra Stokmarknes lufthavn

I dagens tilbud inngår forbindelser fra Stokmarknes til både Bodø og Tromsø, med avganger alle dager i uken. Stokmarknes er dermed knyttet både sørover mot Bodø, som er et viktig knutepunkt for videre flyreiser, og nordover mot Tromsø.

2.3.2 Lufthavner i Lofoten

Lofoten har tre ordinære lufthavner med rutetrafikk:

- Svolvær lufthavn Helle (Vågan kommune)
- Leknes lufthavn (Vestvågøy kommune)
- Røst lufthavn (Røst kommune)

I tillegg betjenes Værøy av Værøy helikopterhavn. Denne er ikke del av pilotordningen.

Svolvær og Leknes er de to sentrale kortbanelufthavnene for den vegfaste delen av Lofoten, mens Røst lufthavn betjener øysamfunnet Røst. Avinor eier og drifter alle lufthavnene i Lofoten.

FOT-rutene i Lofoten innbefatter:

- Leknes-Bodø
- Svolvær-Bodø
- Røst-Bodø

Røst-Leknes er ikke en egen definert FOT-rute. Operatøren fly imidlertid enkelte ruter i Lofoten som melkeruter hvor enkelte flyvninger mellomlander på Leknes på vei mellom Røst og Bodø for å posisjonere materiell og fylle opp flyene. Flyvningen mellom Røst og Leknes tar 25 minutter og det går direkteflyvninger på denne ruten alle dager i uken unntatt søndag.

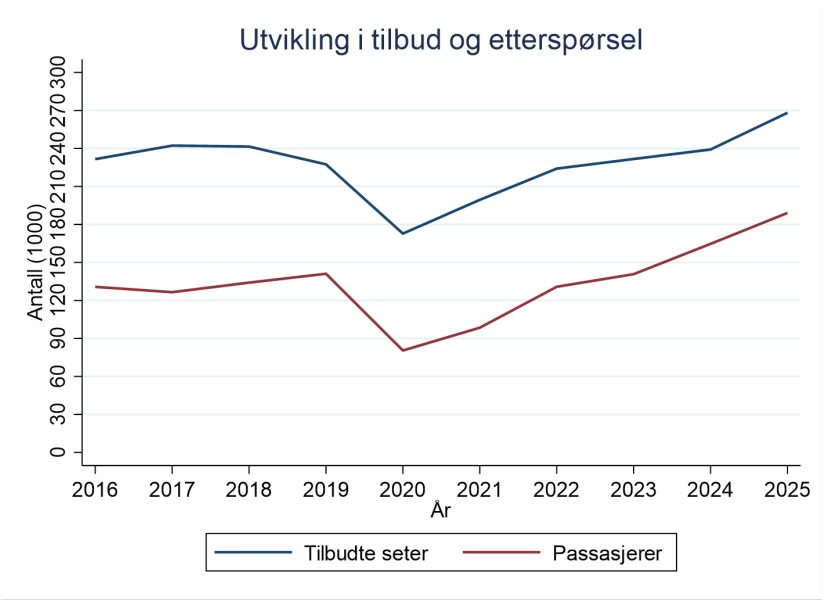
Foruten FOT-rutene Leknes-Bodø og Svolvær-Bodø, er det kommersielle rutetilbud fra Leknes til Oslo, Stavanger og Tromsø, og fra Svolvær til Tromsø og Oslo.

Kommunestrukturen i Lofoten er i endring. Det er vedtatt at Moskenes og Vestvågøy kommune skal slås sammen fra 1.januar 2028 til den nye Vest-Lofoten kommune. Etter kommunesammenslåingen vil Lofoten bestå av kommunene: Vågan, Flakstad, Vest-Lofoten, Værøy og Røst.

2.4 Kapasitetsutfordringer på FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen

Bakgrunnen for pilotordningen er at økt etterspørsel og begrenset kapasitet på FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen kan ha gjort det vanskeligere for lokalbefolkningen å få tilgang til flybilletter, og særlig på attraktive avganger. I dette kapitlet undersøker vi om denne problembeskrivelsen også reflekteres i trafikkdataene. Vi ser derfor nærmere på utviklingen i passasjertall, tilbudt setekapasitet og kapasitetsutnyttelse på de aktuelle rutene, og på om presset på kapasiteten har økt over tid og er konsentrert til bestemte perioder eller gjør seg gjeldende mer generelt.

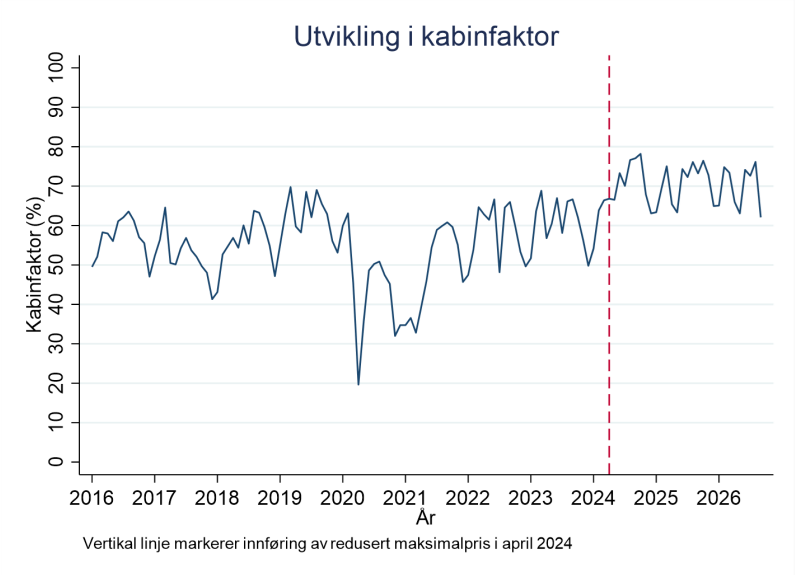
Analysen bygger på data fra Avinor og omfatter antall passasjerer og tilbudte seter på avganger fra Leknes, Røst, Stokmarknes og Svolvær. Vi ser både på den overordnede utviklingen over tid og på hvordan kabinfaktoren varierer mellom måneder, ukedager og ulike tidspunkt på dagen. Et særlig formål er å undersøke om kapasitetsutfordringene har økt etter reduksjonen i maksimalprisene fra april 2024, og om presset er konsentrert til bestemte perioder og avganger. Selv om det er variasjoner i utvikling mellom lufthavner og ruter, ser vi her kun på det samlede bildet for Lofoten og Vesterålen.



Figur 2.3: Utvikling i tilbud (antall seter) og etterspørsel (antall passasjerer), samlet for alle avganger fra Leknes, Røst, Stokmarknes og Svolvær.

Figur 2.3 viser oversikt over tilbudet, altså samlet antall tilbudte seter på alle flyavganger, og etterspørselen, det vil si antall passasjerer. Det er tydelig at både tilbudet av seter og antall passasjerer har økt betydelig de siste årene. Etter en klar nedgang under pandemien i 2020 tok trafikken seg gradvis opp igjen, og passasjertallet har økt særlig fra 2023. Også setekapasiteten har økt i perioden, men passasjerveksten har vært sterkere enn kapasitetsveksten.

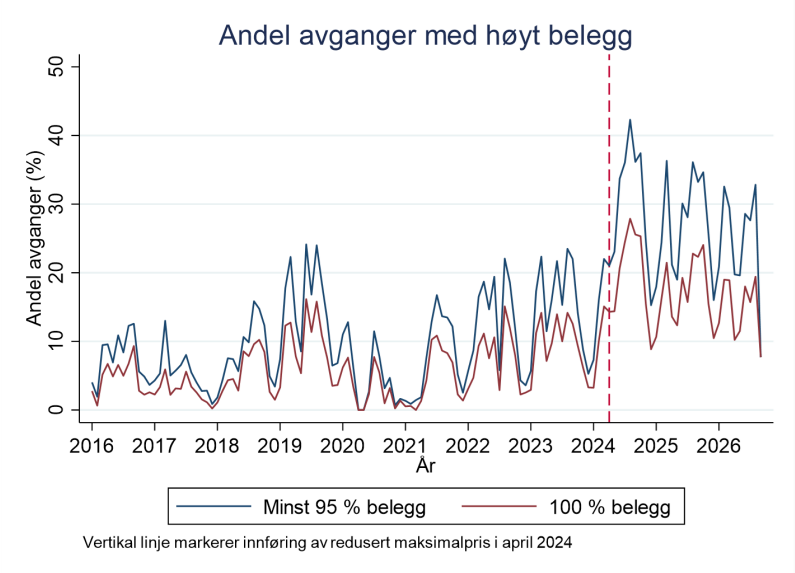
Hvis vi ser antall passasjerer opp mot antall seter, får vi et uttrykk for kabinfaktoren. De neste figurene viser utviklingen i kabinfaktor over tid, samt kabinfaktor per måned, per ukedag og klokkeslett på dagen.



Figur 2.4: Utvikling i kabinfaktor over tid.

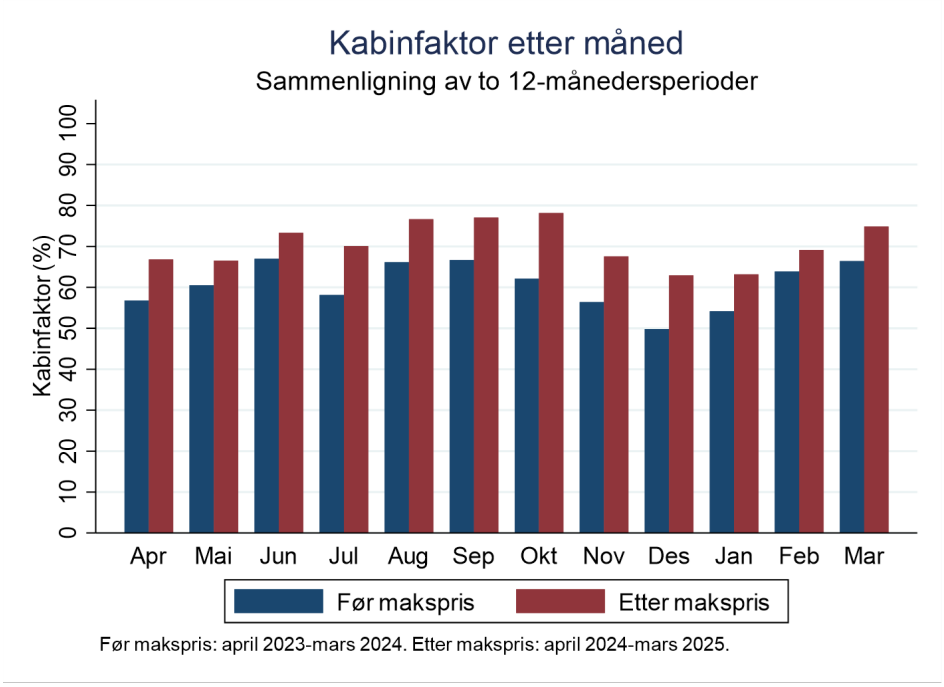
Figur 2.4 viser utviklingen i kabinfaktor fra 2016 til og med august 2026. Kabinfaktoren varierer betydelig fra måned til måned gjennom året, men kabinfaktoren har samlet sett økt over tid. Før 2024 lå kabinfaktoren ofte mellom om lag 50 og 65 prosent, med et tydelig fall under pandemien. Etter innføringen av redusert maksimalpris i april 2024 ligger kabinfaktoren gjennomgående høyere, ofte rundt 65–75 prosent.

Gjennomsnittlig kabinfaktor kan skjule stor variasjon mellom ulike avganger. Fra figuren ser man ikke om den økte kabinfaktoren skyldes at alle fly har litt høyere belegg eller om det skyldes at flere fly har 100 prosent kabinfaktor. Vi ser derfor nærmere på utviklingen i antall flyvinger med høy kabinfaktor.



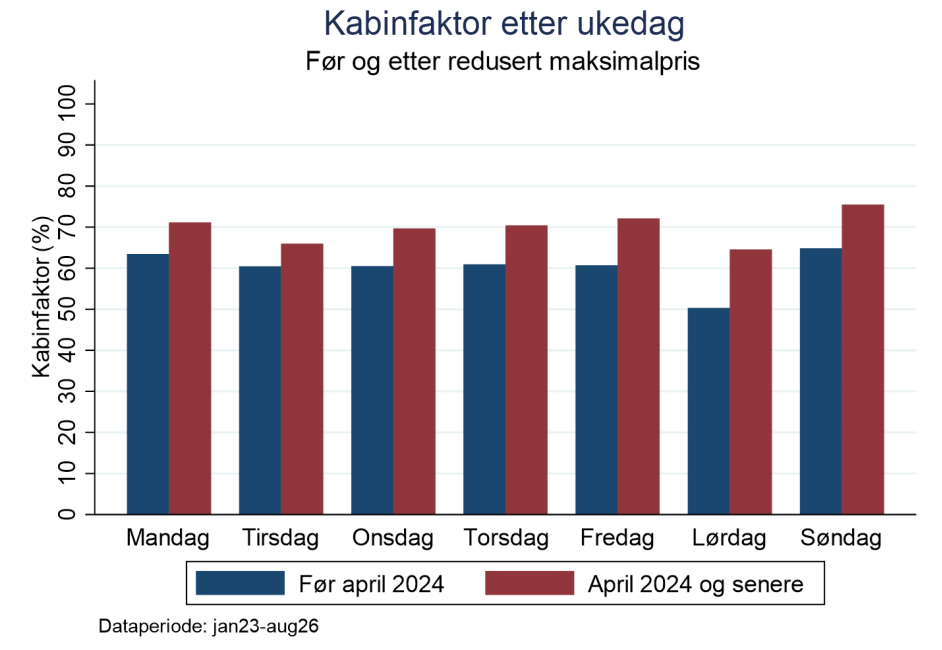
Figur 2.5: Andel avganger med henholdsvis mer enn 95 prosent og 100 prosent belegg.

Figur 2.5 viser andelen av alle flyavganger som har henholdsvis mer enn 95 og 100 prosent belegg. På tross av sesongvariasjoner gjennom året, er det tydelig at andelen avganger med svært høyt belegg har økt over tid, og økningen er særlig tydelig etter våren 2024. Før prisreduksjonen lå andelen avganger med minst 95 prosent belegg som regel under 20 prosent, mens den etter april 2024 ofte ligger mellom 20 og 40 prosent. Også andelen avganger med fullt belegg har økt markant. Antall nært fulle eller helt fulle fly har altså blitt mer vanlig etter prisreduksjonen.



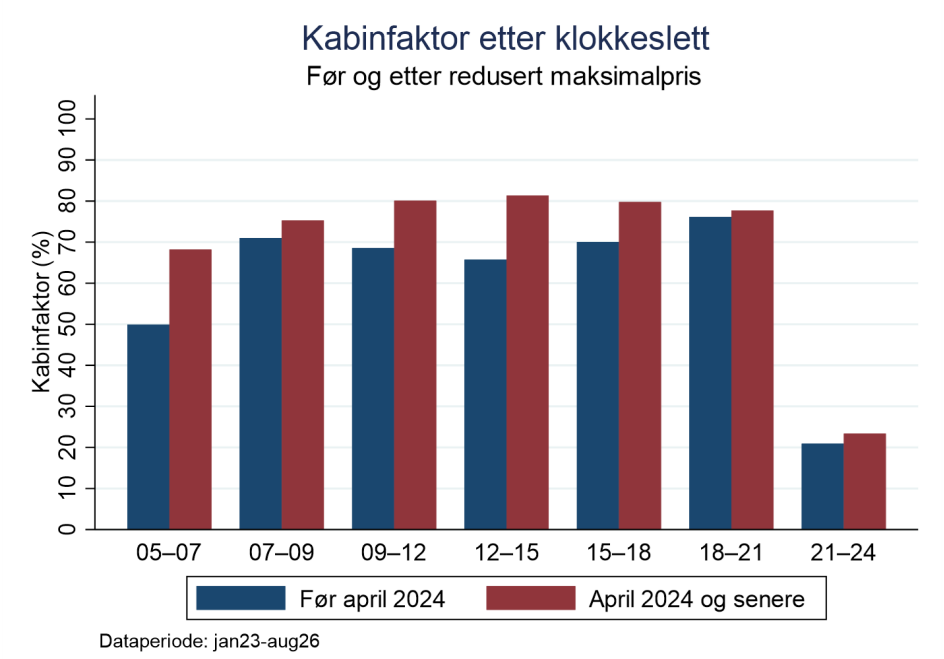
Figur 2.6: Sammenligning av to 12-månedersperioder før og etter maksprisendringen.

Vi ser nærmere på hvordan kabinfaktoren de siste årene har variert over året. Figur 2.6 viser kabinfaktoren per måned fra april 2023 til og med mars 2024 (blå søyler) og for april 2024 til og med mars 2025 (røde søyler). Vi sammenlikner altså én april før maksprisendringen med én april etter maksprisordningen, og så videre. Figuren viser at kabinfaktoren er høyere etter innføringen av redusert maksimalpris i samtlige måneder. Økningen er særlig tydelig i sommer- og høstmånedene, men også vintermånedene har høyere belegg enn i tilsvarende periode året før. Sammenligningen av de to 12-månedersperiodene tyder dermed på at økningen i belegg ikke bare skyldes sesongvariasjon, men at flyene gjennomgående har vært bedre fylt etter prisreduksjonen.



Figur 2.7: Kabinfaktor over ulike dager før og etter maksprisreduksjonen.

Hvordan varierer kabinfaktoren over ukedagene, og hvordan har den økte etterspørselen endret kabinfaktoren på de ulike ukedagene? Figur 2.7 viser at kabinfaktoren er høyere etter april 2024 for alle ukedager. Økningen er særlig tydelig i helgene, og lørdag skiller seg ut med den største relative oppgangen fra perioden før prisreduksjonen. Også søndag har gjennomgående høyt belegg. På hverdager er forskjellene noe mindre, men nivået er fortsatt klart høyere etter april 2024. Den økte etterspørselen har altså slått ut bredt gjennom uken, og ikke bare på enkelte ukedager eller i helgen.



Figur 2.8. Kabinfaktor over ulike klokkeslett før og etter maksprisreduksjonen.

Til slutt ser vi på hvordan belegget varierer gjennom dagen. Ettersom datagrunnlaget kun omfatter avganger fra FOT-lufthavnene, er morgenavgangene særlig interessante. For reisende som skal videre fra Bodø eller Tromsø, er disse avgangene nødvendige for å rekke korresponderende fly. Høyt belegg på morgenavgangene har derfor særlig stor betydning for lokalbefolkningens tilgjengelighet til det øvrige flyrutetilbudet. Figur 2.8 viser at kabinfaktoren er høyere etter april 2024 i nesten alle tidsintervaller gjennom dagen. Økningen er særlig tydelig på morgenavganger mellom kl. 05 og 07 og på avganger midt på dagen, der kabinfaktoren har steget markant. Økningen i kabinfaktor for flyavganger mellom kl. 07 og 09 er relativt beskjeden, men det er fra et allerede høyt nivå.

Også på ettermiddagen er belegget høyere enn før prisreduksjonen. Kveldsavgangene mellom kl. 18 og 21 hadde allerede relativt høyt belegg før april 2024 og viser derfor en mindre økning, mens de seneste avgangene fortsatt har klart lavest kabinfaktor. Økt etterspørsel etter prisreduksjonen har slått ut på tvers av store deler av dagen, men den sterkeste økningen er for avganger mellom kl. 05 og 07.

Samlet viser figurene at både tilbudet, etterspørselen og kapasitetsutnyttelsen har økt tydelig de siste årene, og særlig etter reduksjonen i maksimalprisene i april 2024. Passasjerveksten har vært sterkere enn veksten i setekapasitet, noe som har gitt høyere kabinfaktor og flere avganger med svært høyt eller fullt belegg. Økningen i belegg går igjen på tvers av måneder, ukedager og store deler av døgnet. Samtidig er økningen mer markant i enkelte perioder av året (sommer og fram mot vintermånedene), samt at morgenavgangene (mellom kl. 05 og 07) har hatt særlig stor økning i belegg.

3 Hvem bør omfattes av ordningen?

Anbefaling:

- Pilotordningen anbefales å omfatte alle kommunene i Lofoten og Vesterålen, samt Lødingen kommune og Kvæfjord kommune. Dette tilsvarer om lag 60 000 innbyggere.
- Rabattområdet følger kommunegrensene
- Alle folkeregistrerte innbyggere i pilotområdet skal ha lik rett til beboerrabatt på samtlige FOT-ruter som omfattes av pilotordningen, uavhengig av hvilken lufthavn de naturlig sokner til.
- Den vide avgrensningen av rabattområdet reduserer risikoen for at innbyggere med et reelt behov for FOT-tilbudet faller utenfor

3.1 Prinsipper for geografisk avgrensning

Pilotordningen skal avgrenses til folkeregistrerte innbyggere i områder som naturlig sokner til lufthavnene i Stokmarknes, Svolvær, Leknes og Røst. Den geografiske avgrensningen må derfor ta utgangspunkt i hvilke områder som har en reell og naturlig tilknytning til disse lufthavnene. Samtidig skal avgrensningen være enkel å administrere, forstå og kontrollere.

Det er ikke nødvendigvis noe entydig måte å definere influensområdet til en lufthavn. Her er det mange viktige faktorer som spiller inn når det geografiske markedsgrunnlaget til lufthavnen skal stadfestes. Nærhet og reisetid er viktige faktorer, men faktisk valg av lufthavn påvirkes også av blant annet rutetilbudet, frekvens, billettpriser, forbindelser videre i flyrutenettet, tilgjengeligheten til alternative lufthavner, osv. I vurderingen av pilotområdets utstrekning bør det derfor tas hensyn til både geografisk tilgjengelighet og til faktisk bruk av lufthavnene. De to tilnærmingene belyser ulike sider av tilknytningen mellom befolkningen og lufthavnen, og vil ikke nødvendigvis gi samme geografiske avgrensning. Disse to tilnærmingene utdypes i avsnitt 3.2.

Samtidig bør den geografiske avgrensningen av pilotområdet vurderes opp imot formålet med ordningen. En snever avgrensning kan gi høy treffsikkerhet ved at rabatten i hovedsak tilfaller beboere med sterk tilknytning til de aktuelle FOT-lufthavnene, men kan på samme tid innebære at reisende som i praksis er avhengig av rutene faller utenfor avgrensningen. En videre avgrensning kan fjerne slike grenseproblem, men samtidig inkludere områder som har gode alternative lufthavner og transportmuligheter. Et stort pilotområde vil gi en større andel av passasjerer som omfattes av rabatten, med potensielle konsekvenser for kompensasjonsbehovet til staten og operatørenes inntekter.

Vi vil vektlegge følgende hensyn i vurderingen av den geografiske avgrensingen av pilotområdet:

- **Geografisk tilgjengelighet**: Reisetid og avstand til de aktuelle lufthavnene sammenlignet med alternative lufthavner
- **Faktisk lufthavnbruk**: I hvilken grad innbyggerne i området faktisk benytter Stokmarknes, Svolvær Leknes eller Røst
- **Treffsikkerhet:** I hvilken grad avgrensningen favner beboere som har et reelt behov for og naturlig tilknytning til FOT-tilbudet ved pilotlufthavnene.

- **Enkelhet og etterprøvbarhet**: Avgrensningen bør være forståelig for de reisende og praktisk håndterbar for myndigheter og operatører.
- **Grenseeffekter og likebehandling**: Områder med lik tilknytning bør behandles likt i den geografiske avgrensningen
- **Økonomiske konsekvenser**: Antall berettiget til rabatt har betydning for inntektene på rutene og statens kompensasjonsbehov

Den foreslåtte geografiske avgrensningen av rabattordningen vil bero på en samlet vurdering av disse hensynene

Faktisk lufthavnvalg påvirkes imidlertid av en rekke forhold som rutetilbud, frekvens, billettpris, parkeringsmuligheter, direkteruter, forbindelser via knutepunkter og andre mer kvalitative forhold som gjør at reisende velger en lufthavn som er lengre unna i reisevei enn nærmeste lufthavn. Det funksjonelle influensområdet tar utgangspunkt i faktisk reiseatferd. Her defineres lufthavnens influensområde ut fra hvor de reisende som benytter lufthavnen bor, eller hvilken lufthavn innbyggerne i et område faktisk velger når de skal fly. Det funksjonelle influensområdet kan dermed avvike fra det geografiske dersom reisende velger en annen lufthavn enn den som ligger nærmest.

I praksis vil det være naturlig å bruke de to tilnærmingene i kombinasjon. Der geografisk og funksjonelt influensområde sammenfaller, er tilknytningen til lufthavnen relativt entydig. Der de avviker, kan dette være et tegn på at rutetilbud, alternative lufthavner eller andre forhold påvirker lufthavnvalget. Slike områder krever derfor en nærmere vurdering ved fastsettelse av hvilke kommuner eller delområder som bør omfattes av pilotordningen.

3.2 Geografiske og funksjonelle influensområder

For å vurdere hvilke områder som soknet til FOT-lufthavnene i Stokmarknes, Svolvær, Leknes og Røst, analyserer vi både lufthavnenes geografiske og funksjonelle influensområder. De to analysene gir ulike, men komplementære beskrivelser av hvilke områder som sokner til de aktuelle lufthavnene, og ved å se geografisk tilgjengelighet og faktisk lufthavnbruk i sammenheng får vi et mer nyansert bilde av hvilke områder som har sterkest tilknytning til de aktuelle lufthavnene.

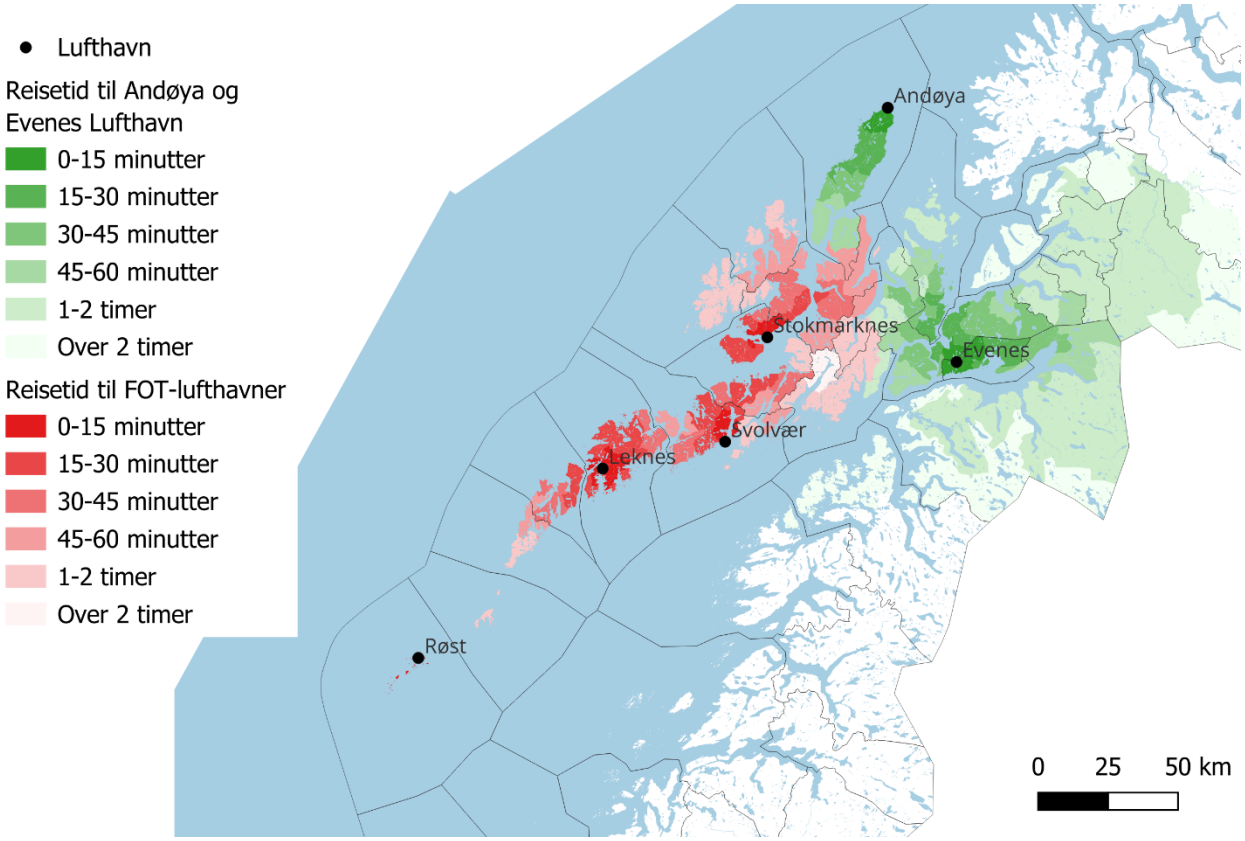
3.2.1 Geografisk influensområde

Det geografiske influensområdet tar utgangspunkt i fysisk tilgjengelighet til lufthavnene. Her avgrenses markedsområdet til de ulike lufthavnene etter hvilke områder som ligger nærmest en bestemt lufthavn, basert på reisetid ved bruk av overflatetransport. Utgangspunktet er en antakelse om at den reisende velger nærmeste lufthavn for sin reise. Vi kan dermed identifisere hvilke områder som har den beste geografiske tilgjengeligheten til den enkelte lufthavn, uavhengig av hvilke lufthavner folk faktisk benytter når de skal ut å reise. For Lofoten og Vesterålen er særlig forholdet mellom de fire pilotlufthavnene og Andøya- og Harstad/Narvik lufthavn (Evenes) relevant, da deler av regionen har reell tilgang til mer enn én lufthavn.

En vanlig tilnærming er å beregne reisetiden fra ulike geografiske områder til de aktuelle lufthavnene. Beregningene kan gjennomføres på et detaljert geografisk nivå, eksempelvis med utgangspunkt i grunnkretser, hvor hver grunnkrets knyttes til den lufthavnen som har kortest beregnet reisetid. Dette gir en geografisk inndeling der hver lufthavn tilordnes et område som i utgangspunktet ligger nærmere denne enn andre lufthavner. En slik inndeling gir et oversiktlig bilde av lufthavnenes geografiske nedslagsfelt og hvordan disse overlapper eller grenser mot hverandre.

Figur 3.1 viser kjøretid langs vei fra hver enkelt grunnkrets til nærmeste lufthavn i og rundt Lofoten og Vesterålen. Røde områder viser grunnkretser der en av de fire FOT-lufthavnene i vårt pilotområde er nærmest, mens grønne områder viser grunnkretser som ligger nærmest Harstad/Narvik lufthavn eller Andøya lufthavn. I figuren er reisetidene gruppert i intervaller fra under 15 minutters reisevei til over to

timer. Det er svært få områder med lengre enn 2 timer reisetid til nærmeste lufthavn. Hovedsakelig er det områdene med kortest reisetid til Evenes som faller i denne kategorien.



Figur 3.1: Reisetid fra hver enkelt grunnkrets til nærmeste lufthavn. Røde områder viser reisetid til den nærmeste av de fire FOT-lufthavnene i pilotområdet, mens grønne områder viser reisetid til Andøya eller Harstad/Narvik lufthavn.

Kartet viser at innbyggerne i Lofoten har kortest reisetid til Leknes eller Svolvær lufthavn, mens Stokmarknes har et tydelig geografisk influensområde i Vesterålen. Lengst nord i Vesterålen ser vi at Andøya lufthavn har et geografisk nedslagsfelt hvor innbyggerne i disse områdene har kortere reisevei til Andøya lufthavn enn de har til noen av de andre lufthavnene i området. For Harstad/Narvik lufthavn så strekker den vestlige delen av det geografiske influensområdet seg ut i større deler av Kvæfjord kommune, mens kun de østligste delene av Lødingen kommune har kortere reisevei til Harstad/Narvik lufthavn enn hva de har til noen av de andre lufthavnene. Av kartet kan vi blant annet se at de geografiske influensområdene til lufthavnene ikke nødvendigvis følger de etablerte region- eller kommunegrensene.

Samlet viser kartet at de fire pilotlufthavnene har sine geografiske kjerneområder i Lofoten og Vesterålen. Influensområdene strekker seg samtidig inn i deler av Lødingen og Kvæfjord, mens store deler av Andøy har kortere reisetid til Andøya lufthavn enn til pilotlufthavnene. De geografiske influensområdene følger dermed ikke nødvendigvis etablerte region- og kommunegrenser.

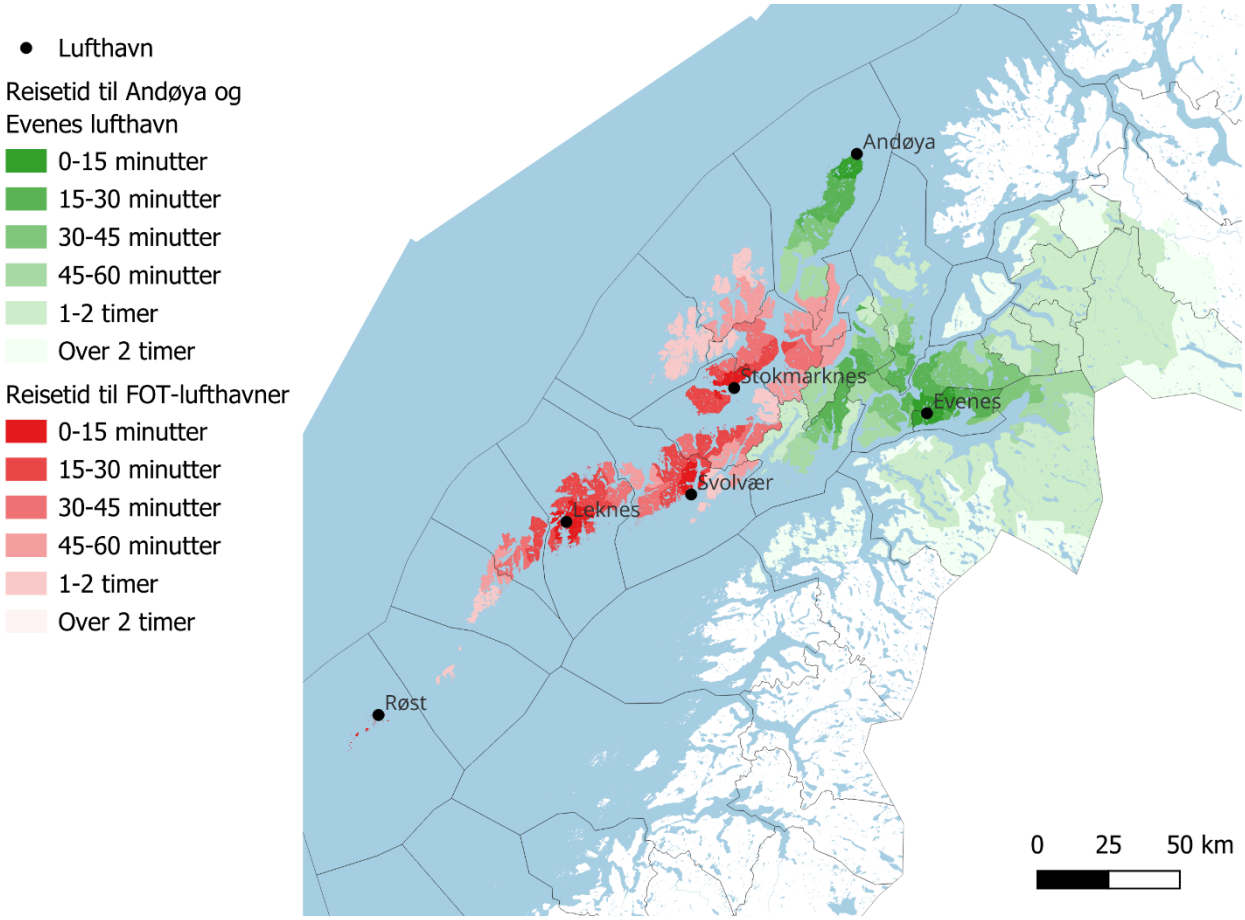
3.2.2 Geografisk influensområde når vi tar hensyn til utbedret E10

I kapittel 3.2.1. så vi på den geografiske tilgjengeligheten til lufthavnene i pilotområdet gitt dagens reisetider og veiforbindelser. Ny E10 Hålogalandsveien er det største samferdselsprosjektet i Nord-Norge, det hadde byggestart i 2023 og skal etter planen være klar for åpning høsten 2028. Dette prosjektet omfat-

ter et større antall tunneler, bruer og oppgraderinger, og korter ned reisetiden mellom Sortland og Harstad med rundt 40 minutter.

Veiprosjektet vil gi en kraftig nedkorting av reisetiden mellom Vesterålen og Harstad/Narvik lufthavn, og vil påvirke både det geografiske og funksjonelle influensområdet til både Stokmarknes lufthavn, Svolvær lufthavn og Harstad/Narvik lufthavn.

Figur 3.2 viser det geografiske influensområdet til lufthavnene etter åpning av ny E10, alt annet likt.



Figur 3.2: Reisetid fra hver enkelt grunnkrets til nærmeste lufthavn, med redusert reisetid til Evenes for ny E10. Røde områder viser reisetid til den nærmeste av de fire FOT-lufthavnene i pilotområdet, mens grønne områder viser reisetid til Andøya eller Harstad/Narvik lufthavn.

Figur 3.2 viser reisetid fra hver enkelt grunnkrets til nærmeste lufthavn, der vi har tatt høyde for den nye europaveistrekningen (E10) som reduserer reisetiden fra områdene rundt Vesterålen og til Harstad/ Narvik lufthavn med ca. 40 minutter. Sammenliknet med det geografiske influensområdet til lufthavnene gitt dagens reisetider (se figur 3.1), gjør denne vegutbyggingen at hele Lødingen kommune og større deler av Kvæfjord kommune, oppnår kortest reisetid til Evenes lufthavn. Siden pilotordningen eventuelt vil tre i kraft fra november 2028, er det viktig at vurderingen av geografisk avgrensning også tar hensyn til forventede endringer i transportnettet. Den nye Hålogalandsveien vil bedre tilgjengeligheten til Evenes fra deler av Vesterålen og dermed kunne påvirke konkurranseforholdet mellom Evenes og pilotlufthavnene. Analysen av dagens geografiske influensområder må derfor ses i sammenheng med hvordan tilgjengeligheten forventes å endre seg fram mot oppstart av pilotordningen.

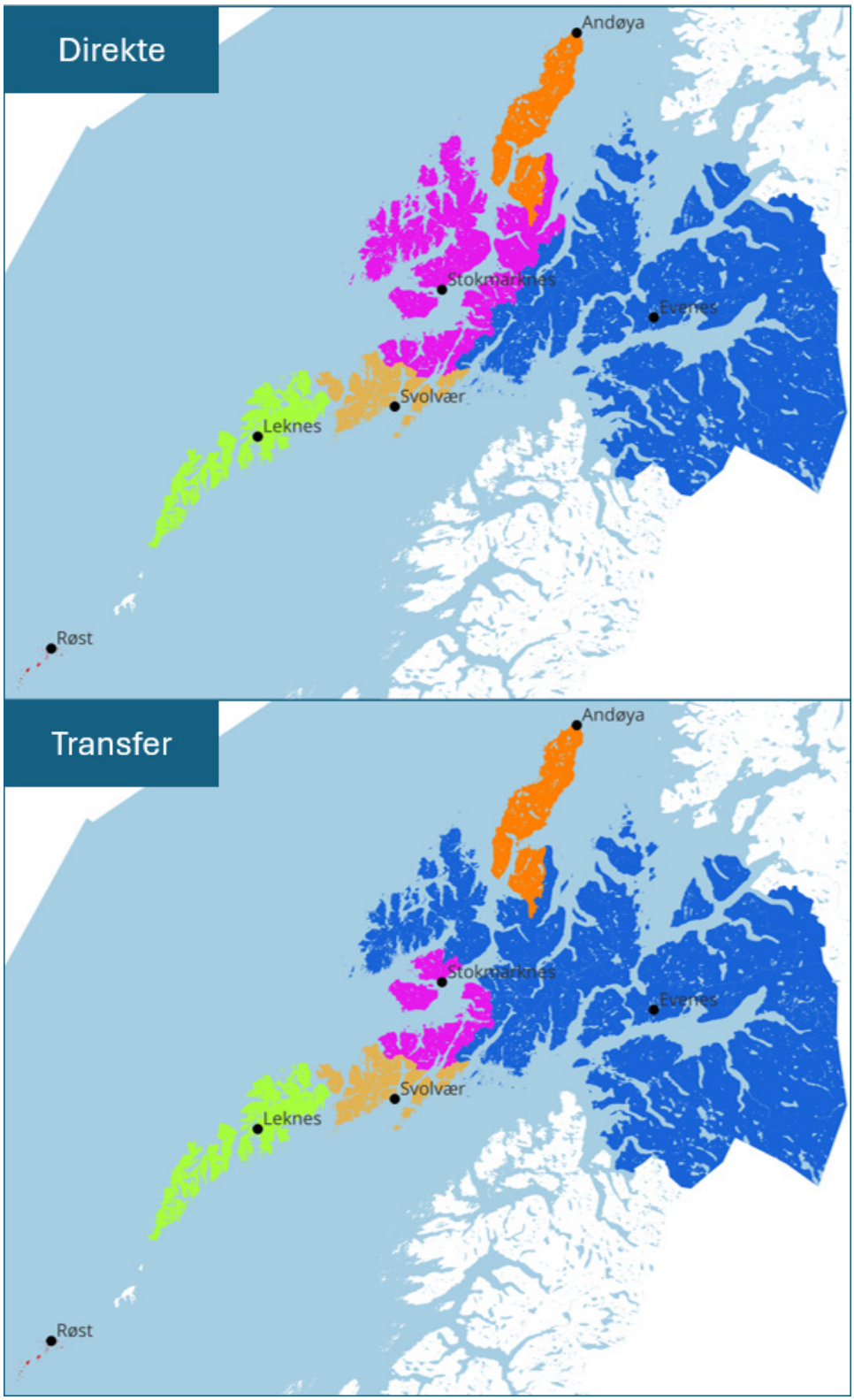
3.2.3 Funksjonelt influensområde

Det funksjonelle influensområdet tar utgangspunkt i faktisk reiseadferd. Det mest nærliggende er å ta i bruk Avinors reisevaneundersøkelse for fly (RVU-fly) for å identifisere den geografiske avgrensingen av den faktiske reiseadferden. Dataene fra RVU-fly gjør det mulig å se hvor de reisende som bruker de ulike lufthavnene er bosatt, og i hvilken grad innbyggerne i ulike deler av Lofoten og Vesterålen benytter pilotlufthavnene eller andre tilgjengelige lufthavner som Harstad/Narvik eller Andøya. Det funksjonelle influensområdet gir et empirisk supplement til analysen av det geografiske influensområdet. Forskjellen mellom de geografiske og funksjonelle tilnærmingene til influensområder, kan oppsummeres som at geografisk influensområde beskriver hvilke lufthavner innbyggerne har best fysisk tilgang til, mens funksjonelt influensområde beskriver hvilke lufthavner de faktisk bruker. Sammenstillingen av disse gir grunnlag for å identifisere både tydelige kjerneområder og randsoner, der lufthavnstilknytningen er mindre entydig.

Avinors reisevaneundersøkelse er nærmere beskrevet i Vedlegg 2. Dette er en utvalgsundersøkelse som Avinor utfører blant passasjerer på sine lufthavner. Undersøkelsen har blitt gjennomført siden 1972 og 2025 er foreløpig siste tilgjengelige år. Undersøkelsen gjennomføres ved at passasjerer på utvalgte lufthavner har fylt ut et spørreskjema om flyreisen de var på den aktuelle dagen. Undersøkelsen utføres mens passasjerene venter på å gå om bord i flyet i avreiseterminalen.

RVU-fly gir opplysning om hele flyreisekjeden til respondentene, samt hjemstedskommune. Får å få et inntrykk av lufthavnenes funksjonelle nedslagsfelt har vi beregnet andelen av respondentene bosatt i hver enkelt kommune som benytter henholdsvis første lufthavn i reisekjeden for utreisende respondenter og siste lufthavn for hjemreisende respondenter. Dette gir et bilde av det faktiske lufthavnvalget for innbyggerne i hver kommune. Deretter har vi utarbeidet kartillustrasjoner over hver kommunes dominerende lufthavnvalg.

Figur 3.3 viser flyplassene som i størst grad er valgt blant bosatte i kommunene i og rundt Lofoten/ Vesterålen i 2025, visualisert for alle flyreiser til/fra lufthavner i dette området (direkte) og for flyreiser som forutsetter mellomlanding til/fra lokal lufthavn(transfer). Den lilla fargen illustrerer kommunene hvor Stokmarknes er den enkeltlufthavnen som i størst grad er valgt som første eller siste flyplass som del av en reise. For direkteflyvninger er Stokmarknes den dominerende lufthavnen i Vesterålen, med unntak av Andøy kommune (oransje farge). For Lødingen og Kvæfjord kommune som ligger langs grensen til Vesterålen og hvor det i deler av kommunene er kortest reisetid til lufthavner i Lofoten/ Vesterålen, er Evenes (blå farge) det klart dominerende flyplassvalget.



Figur 3.3: Dominerende lufthavn fra RVU-fly 2025 for henholdsvis innenlands direkteflyvninger og innenlands transferflyvninger. Resultatene er vektet med utvalgsvektene i datamaterialet for å reflektere den faktiske trafikkflyten i 2025.

Kartene i figur 3.3 illustrerer tydelig hvordan de funksjonelle influensområdene til lufthavnene i Lofoten og Vesterålen varierer mellom to ulike delmarkeder: direktereiser og transferreiser. Den viser også en betydelig forskjell i Stokmarknes lufthavns funksjonelle influensområde mellom de to markedene, og

hvordan Harstad/Narvik lufthavn Evenes overtar store deler av influensområdet når vi ser på transferreiser. For direktereiser har Stokmarknes et relativt stort influensområde som omfatter betydelige deler av Vesterålen. For transferreiser er influensområdet vesentlig mindre og mer konsentrert rundt Stokmarknes og de nærmeste omkringliggende områdene. Store deler av Vesterålen, som inngår i Stokmarknes sitt influensområde i direktemarkedet, tilhører i stedet Harstad/Narvik lufthavn sitt funksjonelle influensområde i transfermarkedet.

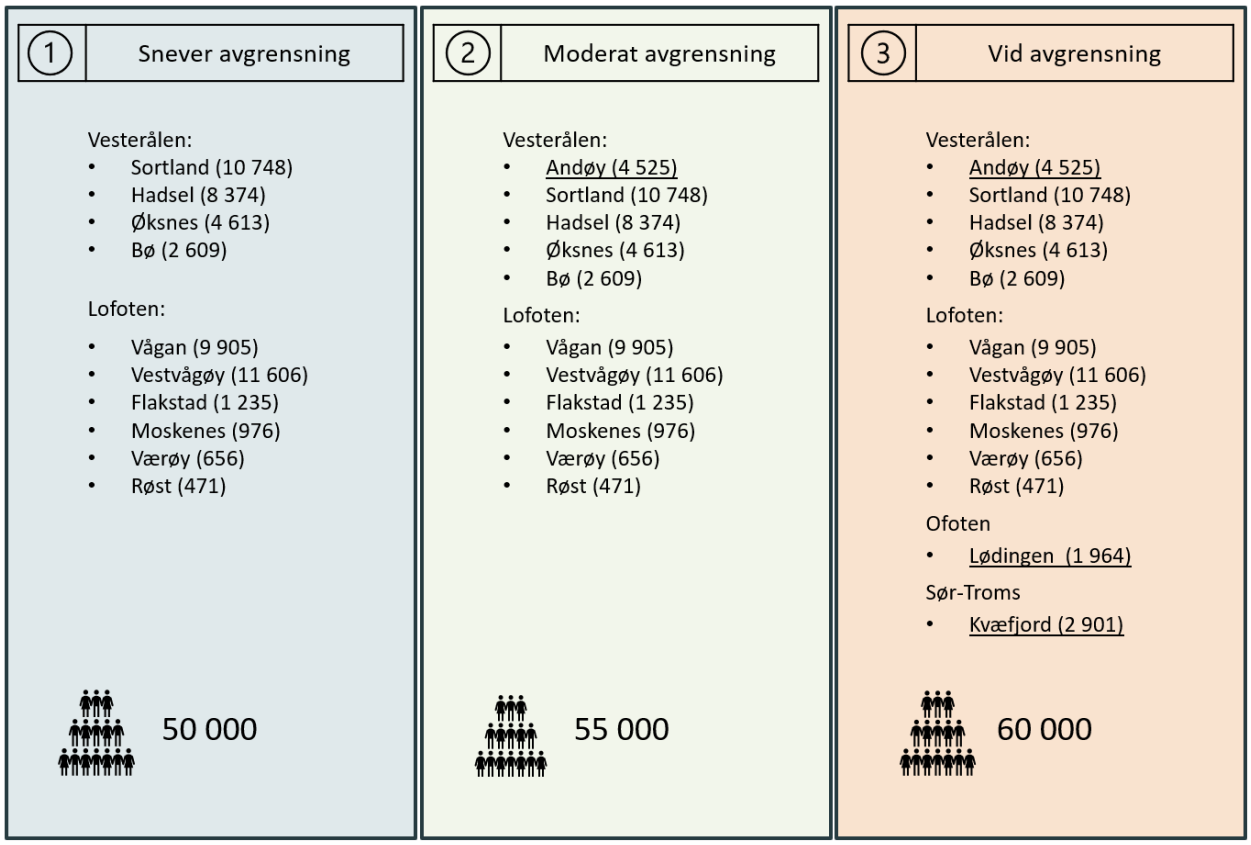
Fra figuren ser vi klart at de reisendes valg av lufthavn avhenger av om de kun skal ha en direkteflyvning til kun én destinasjon, eller om flyvningen er en del av en større reise. Blant flyreiser som inkluderer mellomlanding, er det langt flere som velger Harstad/Narvik Lufthavn og i Vesterålen er det kun Hadsel og Andøy kommune hvor Harstad/Narvik lufthavn fremdeles ikke er det dominerende valget av lufthavn. Hvis vi sammenligner det geografiske influensområdet med kartillustrasjonene av de funksjonelle influensområdene, ser vi at det er en betydelig trafikklekkasje til Harstad/Narvik lufthavn fra det området som geografisk sett tilfaller Stokmarknes lufthavn. Samtidig ser vi at utstrekningen på denne lekkasjen er størst for de reisene fra Lofoten og Vesterålen som ikke har endestasjon i Bodø eller Tromsø. For reiser som inkluderer mellomlandinger velger de reisende i større grad Harstad/Narvik lufthavn. For reiser til destinasjoner som betjenes direkte fra Stokmarknes, har den lokale lufthavnen et konkurransefortrinn gjennom kortere tilbringertid. Når reisen krever flybytte, blir imidlertid den samlede reisetiden, korrespondansemulighetene og billettprisene viktigere for valg av lufthavn. Harstad/Narvik har et bredere rutetilbud og bedre forbindelser til det nasjonale flyrutenettet, noe som kan oppveie ulempen ved lengre tilbringertid. Resultatet er at reisende som geografisk sokner til Stokmarknes, i større grad velger Evenes når de skal gjennomføre lengre flyreiser.

Vi har ikke utført separate beregninger for effekten av ny Hålogalandsvei på passasjertallene for FOT-lufthavnene i Lofoten og Vesterålen. Beregninger gjort i Oslo Economics (2026) viser imidlertid at gitt dagens tilbud ved Harstad/Narvik lufthavn, vil veiutbyggingen gi en reduksjon i antall passasjerer mellom Stokmarknes og henholdsvis Bodø og Tromsø, og mellom Andøya og Tromsø på mellom 5 og 10 prosent. Samtidig anslår rapporten en passasjervekst på om lag 12 prosent mellom Harstad/Narvik og Tromsø.

Blant kommunene i Lofoten, er det større grad av samsvar mellom korteste reisetid og det dominerende flyplassvalget i RVU. I Vågan kommune er det klart flest som bruker Svolvær lufthavn (brun farge), selv om Harstad/Narvik også står for en betydelig del av direkte- og transferflyvninger blant de bosatte i kommunen. For bosatte i Vestvågøy, Flakstad og Moskenes benyttes i hovedsak Leknes lufthavn (grønn farge), mens også Svolvær står for en betydelig del av transferflyvninger for bosatte i Flakstad kommune.

3.3 Tre alternative avgrensinger av pilotområdet

Analysene av geografiske og funksjonelle influensområder viser at tilknytningen til de aktuelle FOT-lufthavnene er sterkest i Lofoten og Vesterålen, men at det også finnes områder i randsonene hvor lufthavnvalget er mindre entydig. På denne bakgrunn har vi utformet tre alternative geografiske avgrensninger for pilotordningen: en snever, en moderat og en vid avgrensning. Alternativene er ment å synliggjøre avveiningen mellom en målrettet ordning, som i størst mulig grad omfatter beboere med sterk tilknytning til pilotlufthavnene, og en bredere ordning som reduserer risikoen for at naturlige brukere faller utenfor.



Figur 3.4: Tre alternative geografiske avgrensninger av pilotordningen. Befolkningstall i 2026 i parentes per kommune. Totalt antall innbyggere i de tre alternativene er avrundet.

Den snevre avgrensningen omfatter kommunene Sortland, Hadsel, Øksnes og Bø i Vesterålen, samt Vågan, Vesterøy, Flakstad, Moskenes, Værøy og Røst i Lofoten. I 2026 hadde dette området omtrent 50 000 innbyggere. Denne snevre avgrensningen konsentrerer pilotordningen til de områdene som har den tydeligste geografiske og funksjonelle tilknytningen til Stokmarknes, Svolvær, Leknes og Røst.

Den moderate avgrensningen utvider målgruppen for ordningen til også å inkludere innbyggerne i Andøy kommune (her understreker vi at dette alternativet ikke innebærer å inkludere ruter fra Andøy lufthavn i ordningen). Det moderate alternativet omfatter dermed hele Vesterålen og Lofoten. Et område som hadde om lag 55 000 innbyggere i 2026. Sammenlignet med den snevre avgrensningen gir dette større dekning av regionen og reduserer grenseproblemer internt i Vesterålen, samtidig som ordningen fortsatt er avgrenset til de to regionene som pilotordningen i utgangspunktet er rettet mot.

Den vide avgrensningen omfatter i tillegg kommunene Lødingen i Ofoten og Kvæfjord i Sør-Troms. Dette gir en målgruppe for beboerrabatt på om lag 60 000 innbyggere i 2026. Alternativet favner dermed også områder utenfor Lofoten og Vesterålen som har en viss geografisk eller funksjonell tilknytning til de aktuelle lufthavnene. En slik avgrensning reduserer risikoen for å utelate beboere som i praksis benytter pilotlufthavnene, men innebærer samtidig at ordningen blir mindre geografisk målrettet.

Forskjellen mellom alternativene handler i hovedsak om hvor langt ut i randsonene til lufthavnenes influensområder ordningen skal strekkes. Den snevre modellen prioriterer treffsikkerhet og en tydelig avgrensning av målgruppen, mens den vide modellen prioriterer bredere dekning og færre grenseeffekter. Den moderate avgrensningen representerer et mellompunkt mellom disse hensynene.

3.4 Sammenligning av alternativene

De tre alternativene for geografisk utstrekning av retten til beboerrabatt innebærer ulike avveininger mellom geografisk dekning, treffsikkerhet og økonomiske konsekvenser.

Kriterium	Snever avgrensning	Moderat avgrensning	Vid avgrensning
Geografisk omfang	Lofoten og Vesterålen, unntatt Andøy kommune	Hele Lofoten og Vesterålen	Lofoten, Vesterålen, Lødingen og Kvæfjord
Befolkning omfattet	Ca. 50 000	Ca. 55 000	Ca. 60 000
Samsvar med geografiske og funksjonelle influensområder	Dekker kjerneområdene til pilotlufthavnene og vurderes i hovedsak som tilstrekkelig avgrensning	Omfatter også Andøy, der enkelte innbyggere i ytterområdene benytter pilotlufthavnene	Omfatter i tillegg Lødingen og Kvæfjord. Innbyggerne bruker i hovedsak Evenes på grunn av reisevei og flytilbud
Treffsikkerhet mot formålet med ordningen	God. Omfatter de fleste innbyggerne som forventes å ha nytte av rabatten	Noe bedre dekning av aktuelle brukere ved at hele Andøy inkluderes	Begrenset ytterligere gevinst, men enkeltpersoner kan ha nytte av rabatten
Administrativ enkelhet	Høy. Avgrensningen følger kommunegrensene	Høy. Avgrensningen følger kommunegrensene	Høy. Avgrensingen følger kommunegrensene
Virkninger på operatørens inntekter/statens kompensasjonsbehov	Lavest rabattomfang – størst økning av operatørens billettinntekter – minst kompensasjonsbehov fra staten	Mellom de to alternativene	Høyest rabattomfang – minst økning av operatørens billettinntekter – høyest kompensasjonsbehov fra staten
Samlet vurdering	I hovedsak tilstrekkelig for å dekke målgruppen	Et relevant alternativ som også fanger opp	Anbefales. Inkluderende avgrensning som reduserer risikoen for at enkelte aktuelle brukere faller utenfor

3.5 Lik rett til rabatt i hele pilotområdet

Den geografiske avgrensningen av pilotordningen foreslås å følge kommunegrensene. Alle folkeregistrerte innbyggere i kommuner som inngår i pilotområdet, vil dermed kvalifisere til beboerrabatt på samme vilkår. En kommune inngår enten i sin helhet eller ikke i ordningen. Dette gir en tydelig og administrativt enkel avgrensning og reduserer behovet for mer finmaskede skiller mellom innbyggere innenfor samme kommune.

Retten til beboerrabatt foreslås samtidig å gjelde på alle FOT-rutene som omfattes av pilotordningen, uavhengig av hvilken av de fire lufthavnene den enkelte innbygger geografisk eller funksjonelt sokner sterkest til. En innbygger som kvalifiserer til rabatt, vil dermed kunne benytte denne fra Stokmarknes, Svolvær, Leknes eller Røst, forutsatt at reisen skjer på en av rutene som inngår i pilotordningen, uavhengig av bostedskommune så lenge denne er omfattet av pilotordningen. Bosted avgjør dermed

om den reisende kvalifiserer til ordningen, mens den reisende selv kan velge mellom de fire pilotluft-havnene.

3.6 Anbefaling

Flytrafikken til og fra Lofoten og Vesterålen kan i hovedsak deles inn i to markeder: det regionale flymarkedet, som i stor grad betjenes av kortbanelufthavnene, og markedet for lengre flyreiser, hvor Harstad/Narvik lufthavn Evenes har en sentral rolle**.** Skillet mellom disse markedene reflekteres i lufthavnenes funksjonelle influensområder, som ikke nødvendigvis sammenfaller med den geografiske inndelingen basert på reisetid til nærmeste lufthavn.

Kortbanelufthavnene Stokmarknes, Svolvær og Leknes tilbyr først og fremst regionale flyforbindelser, med Bodø som et viktig knutepunkt for videre reiser. Harstad/Narvik lufthavn har på sin side et bredere rutetilbud, blant annet med direkteforbindelser til Oslo. For reisende til Oslo eller andre destinasjoner utenfor regionen som reisemål kan det derfor være attraktivt å benytte Evenes, selv om en av kortbane-lufthavnene ligger nærmere bostedet.

Forskjellene mellom de to markedene innebærer at lufthavnenes funksjonelle influensområder varierer med reisemål. For regionale reiser, eksempelvis til Bodø og Tromsø, vil kortbanelufthavnene kunne ha en sterkere posisjon, mens Evenes kan være mer attraktiv for reiser til Oslo og andre destinasjoner som betjenes med direktefly. Et geografisk område kan dermed inngå i det funksjonelle influensområdet til flere lufthavner, avhengig av hvilken type reise som gjennomføres.

For vurderingen av pilotordningens geografiske avgrensning er dette et viktig skille. Trafikklekkasje til Evenes innebærer ikke nødvendigvis at befolkningen i de aktuelle områdene har svak tilknytning til Stokmarknes eller de øvrige pilotlufthavnene. Den kan snarere være et uttrykk for at lufthavnene dekker ulike reisebehov. Det funksjonelle influensområdet må derfor vurderes i lys av både faktisk lufthavnbruk og forskjellene i rutetilbud mellom lufthavnene.

Av disse grunnene anbefaler vi det vide alternativet for geografisk utstrekning på pilotområdet. Denne anbefalingen gir en utstrekning på det geografiske området som gir rett til beboerrabatt avgrenset til alle kommunene i Vesterålen og Lofoten, samt Lødingen kommune og Kvæfjord kommune. Rabatt-ordningen utformes slik at dersom den reisende er folkeregistrert i en kommune som er inkludert i pilotordningen, så favner rabattretten alle FOT-ruter fra alle FOT-lufthavnene i pilotområdet.

Et viktig poeng er at en vid geografisk avgrensning ikke nødvendigvis innebærer en vesentlig økning i den totale andelen flybilletter bestilt innenfor rabattordningen. For det første er det et begrenset befolkningsgrunnlag i Lødingen og Kvæfjord, dernest vil kun innbyggerne i disse kommunene, samt Andøy, utløse rabatt når de faktisk benytter seg av en av de fire FOT-lufthavnene. For de rabattberet-tigede vil den relative prisforskjellen mellom en reise fra Harstad/Narvik lufthavn og FOT-lufthavnene i Lofoten og Vesterålen før og etter innføringen av pilotordningen i liten grad påvirkes. Siden disse innbyggerne i hovedsak reiser via Evenes eller Andøya, vil den økonomiske virkningen av å inkludere dem være begrenset.

En mulig effekt av pilotordningen kan være at det skjer en overføring av trafikk av fritidsreisende uten rabatt fra FOT-lufthavnene i pilotområdet til Harstad/Narvik lufthavn. Reisende til området som ikke er folkeregistrert i kommunene som omfattes av pilotordningen vil etter innføringen av beboerrabatt møte økte priser på FOT-rutene Bodø – Pilotområdet, og Tromsø-Pilotområdet. Det kan gi en flytting av trafikk ved at flere besøkende til Lofoten og Vesterålen velger å fly til Harstad/Narvik og deretter ta seg videre med andre transportformer enn fly. Dersom det skjer en flytting av trafikk over til Harstad/Evenes, vil det, alt annet likt, gi økt etterspørsel og eventuelt økte billettpriser på relasjonene til denne lufthavnen. Denne mulige prisøkningen kan som en sekundæreffekt igjen medføre at flere med rett til beboerrabatt i kommuner på randsonen mellom influensområdene til FOT-lufthavnene og Harstad/Narvik vil velge Stokmarkes og Svolvær framfor Harstad/Narvik.

4 Drøfting av ulike prisalternativer

Anbefaling:

- Vi anbefaler at maksimalprisen for ikke-beboere på FOT-rutene i pilotområdet økes med 200 prosent fra oppstarten av den nye avtaleperioden. En billett med dagens maksimalpris på 760 kroner vil da kunne koste opptil 2 280 kroner.
- Anbefalingen er beregnet under forutsetning om underliggende trafikkvekst samtidig som dagens flytilbud videreføres i den nye kontraktsperioden.
- Beboere skjermes fra prisøkningen gjennom beboerrabatten og beholder et prisnivå tilsvarende dagens maksimalpris, justert for prisvekst.
- I middelsvekstscenarioet gir tiltaket kapasitetsfrigjøring gjennom hele avtaleperioden. Det innebærer fire prosent færre passasjerer i 2032 enn i 2026, og at tilgjengeligheten øker.
- En høyere maksimalpris gir også større rom for dynamisk prising, bedre spredning av etterspørselen mellom avganger og bedre samsvar mellom bestilt og faktisk kapasitet.
- Kapasiteten frigjøres i hovedsak gjennom færre direkte ferie- og fritidsreiser mellom Bodø/Tromsø og Lofoten/Vesterålen blant ikke-beboere. Beboernes andel av passasjerene øker fra 44 prosent i 2026 til 53 prosent i 2032.

4.1 Innledning

For å belyse hvordan en beboerrabatt kan påvirke etterspørselen på FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen, har vi utviklet en scenario- og prediksjonsmodell. Modellen beregner forventet passasjerutvikling fram mot 2032 under ulike nivåer på maksimalprisen for alle reisende som ikke omfattes av beboerrabatten.

Beregningene omfatter alle de aktuelle FOT-rutene samlet. Modellen legger til grunn en årlig underliggende, eller latent, trafikkvekst på 2,4 prosent før virkningen av endrede maksimalpriser tas med. Vekstforutsetningen er et avrundet gjennomsnitt av to trafikkprognoser fra Oslo Economics' utredning (Oslo Economics, 2026): et høyvekstscenario med fortsatt vekst i turismen og et lavvekstscenario der turistveksten stopper. Den latente veksten uttrykker hvordan etterspørselen forventes å utvikle seg som følge av blant annet befolkningsutvikling, reiselivsaktivitet og den generelle økonomiske utviklingen.

Modellen tar hensyn til at gjennomsnittsprisene på Leknes–Bodø og Svolvær–Bodø ventes å øke midlertidig i 2027 og 2028 som følger av den varslede pris- og kapasitetsøkningen fra 1. januar 2027. Fra 2029, som er det første hele året i den nye kontraktsperioden, forutsettes det at beboerne kan reise til om lag dagens prisnivå, justert for prisvekst.[1] For andre reisende beregnes fem alternativer der maksimalprisen økes med henholdsvis 50, 100, 150, 200 og 250 prosent. En maksprisøkning på 100 prosent tilsvarer prisnivået i 2024 før halveringen av maksprisen.

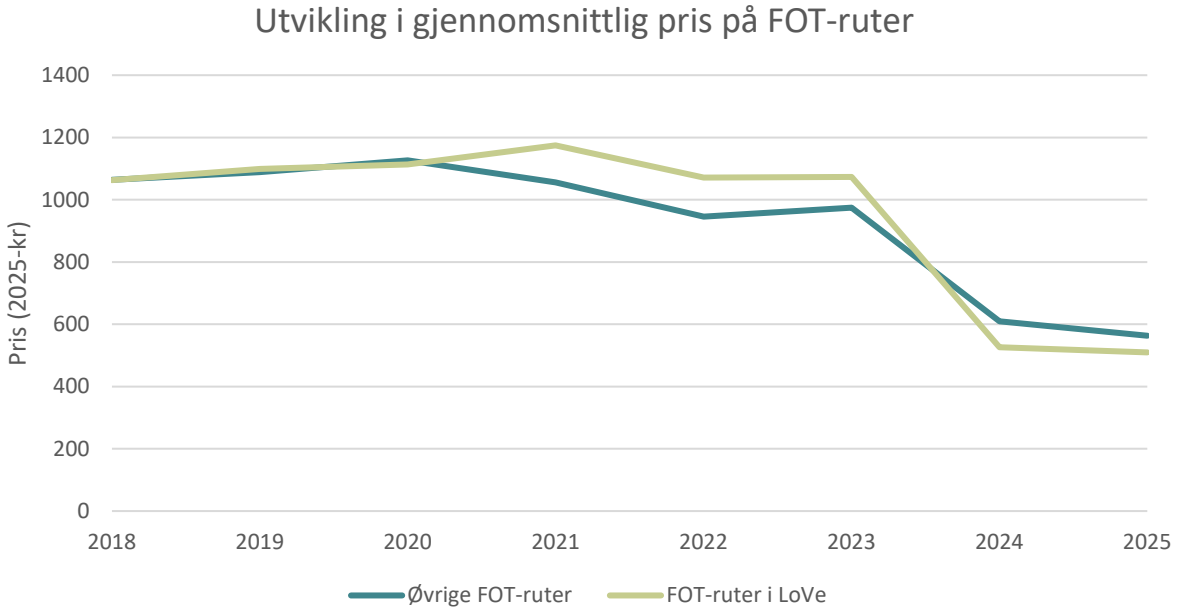
Modellen skiller mellom beboere og andre reisende. Andre reisende deles videre etter reiseformål (arbeidsreiser eller fritidsreiser) og om FOT-strekningen inngår i en lengre flyreise (transferreiser). Dette er viktig fordi en økning i maksimalprisen på FOT-strekningen vil utgjøre en mindre del av den samlede billettprisen for en transferreise enn for en reise som bare omfatter FOT-strekningen. Etterspørsels-

[1] Forventet prisutvikling er avstemt med Samferdselsdepartementet.

virkningen forventes derfor å være størst for fritidsreisende som reiser fra Bodø eller Tromsø, og mindre for transferreiser og mer nødvendige reiser. En mer detaljert beskrivelse av modellen er i Vedlegg 3.

4.2 Forutsetninger

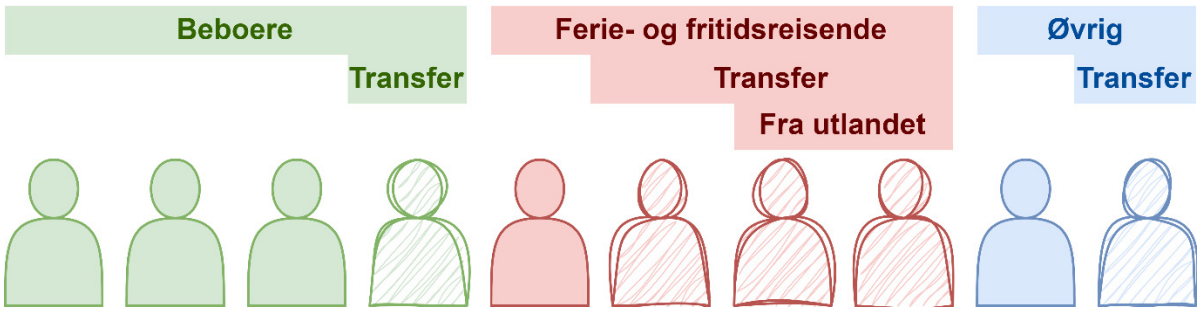
Gjennomsnittspris vs. makspris
Analysen vurderer endringer i maksimalprisen, mens etterspørselsberegningene tar utgangspunkt i endringer i gjennomsnittsprisen. Modellen forutsetter dermed at en prosentvis endring i maksimalprisen gir en tilsvarende endring i gjennomsnittsprisen. Dette er en forenkling, siden flyselskapet kan sette billettprisene lavere enn maksimalprisen. Utviklingen etter prisreduksjonen i 2024 gir likevel støtte til forutsetningen. Da maksimalprisen ble halvert, ble også den gjennomsnittlige billettprisen omtrent halvert for FOT-rutene i LoVe (se figur 4.1).



Figur 4.1: Utvikling i gjennomsnittspris (uten skatt/avgifter) for FOT-ruter i LoVe og øvrige FOT-ruter i Norge mellom 2018 og 2025. Kilde: Samferdselsdepartementet.

Et viktig poeng er likevel at sammenhengen kan være svakere når maksimalprisen heves. En høyere maksimalpris gir flyselskapet større rom for dynamisk prising og større prisforskjeller mellom avganger. Gjennomsnittsprisen kan derfor øke mindre enn maksimalprisen. På avganger med høy etterspørsel og lite ledig kapasitet vil maksimalprisen oftere være bindende. Da vil en økning i maksimalprisen i større grad slå ut i høyere gjennomsnittspris. Dersom gjennomslaget i gjennomsnittsprisen blir lavere enn forutsatt, vil modellen overvurdere reduksjonen i etterspørselen og den tilhørende kapasitetsfrigjøringen. Denne usikkerheten taler for å legge innen viss sikkerhetsmargin i valget av maksimalpris dersom målet er å oppnå en varig reduksjon i kapasitetsbelastningen.

Fordeling av reisende og prisfølsomhet
For å kunne si noe om effekten av ulike maksprisøkninger må vi vite hvem som reiser på de ulike FOT-rutene, hvilket formål reisen har, og om FOT-ruten er en del av en større reise. Disse faktorene har nemlig betydning for hvor sterkt de reagerer på prisøkninger.



Figur 4.2: Illustrasjon over reisefordeling, reiseformål og transferandel for de aktuelle FOT-rutene i 2026. Personsymbolene viser en forenklet og avrundet framstilling av gruppenes størrelse. Skraverte symboler viser transferreisende.

Figur 4.2 viser hvordan passasjerene er delt inn i grupper i etterspørselsmodellen.[2] Personsymbolene gir en forenklet og avrundet framstilling av gruppenes størrelse, mens skraverte symboler viser transferreisende, altså reisende som kommer fra en annen flyplass enn de som inngår i FOT-rutene, eksempelvis Oslo. Om lag 44 prosent av passasjerene er beboere i Lofoten og Vesterålen. Blant ikke-beboere er om lag 70 prosent ferie- og fritidsreisende, mens resten har andre reiseformål, som for eksempel yrkesrelatert eller pasientreiser. Totalt er 50 prosent av alle passasjerer transferreisende. Alle utenlandske reisende antas å være på transferreise. Den resterende transfertrafikken fordeles mellom beboere og andre norske reisende.

Gruppene behandles ulikt i modellen fordi både prisfølsomheten og eksponeringen for prisøkningen varierer. Prisfølsomheten er basert på gjennomgangen i Kristensen og Thune-Larsen (2022).[3] Ferie- og fritidsreisende antas å være mest prisfølsomme, med en priselastisitet på −0,7. Beboere og øvrige reisende antas å ha lavere prisfølsomhet, med en priselastisitet på −0,3. De fleste beboerne skjermes samtidig mot den særskilte økningen i maksimalprisen gjennom beboerrabatten. Enkelte beboere vil likevel få en prisøkning som følger av at beboerrabatten ikke kan kombineres med andre rabatter. Barn, honnør og andre grupper som i dag har rett til rabatt, vil derfor i noen tilfeller måtte betale mer enn i dag. Vi har ikke tatt hensyn til dette i beregningene, men den forventede effekten er en noe svakere vekst i etterspørselen fra beboere mot 2032. Den sterkeste etterspørselsvirkningen forventes å være blant ikke-bosatte ferie- og fritidsreisende som bare reiser på den aktuelle FOT-strekningen.

For transferreisende utgjør FOT-strekningen bare én del av en lengre flyreise. Modellen forutsetter at prisen på FOT-strekningen i gjennomsnitt utgjør 25 prosent av den samlede billettprisen. Dersom prisen på en FOT-rutetur er 760 kroner, har den transferreisende betalt 3 040 kroner for hele reisen, for eksempel Oslo–Bodø–Leknes. Dette har betydning for hvordan de reagerer på prisøkninger på FOT-ruten. En prisøkning på 150 prosent på FOT-strekningen øker totalprisen med 1 140 kroner, tilsvarende 37,5 prosent. En prisøkning på 200 prosent øker totalprisen med 1 520 kroner, tilsvarende 50 prosent. For transferreisende utgjør prisøkningen på FOT-strekningen dermed en mindre prosentvis økning i den samlede billettprisen enn for direktereisende, som kun kjøper billett på FOT-strekningen og dermed møter hele prisøkningen.

Den beregnede etterspørselsresponsen avhenger dermed både av gruppens antatte priselastisitet og av hvor stor del av den samlede billettprisen som påvirkes. Transferreisende får gjennomgående en mindre beregnet respons enn direkte reisende med samme reiseformål. Fordelingen mellom gruppene,

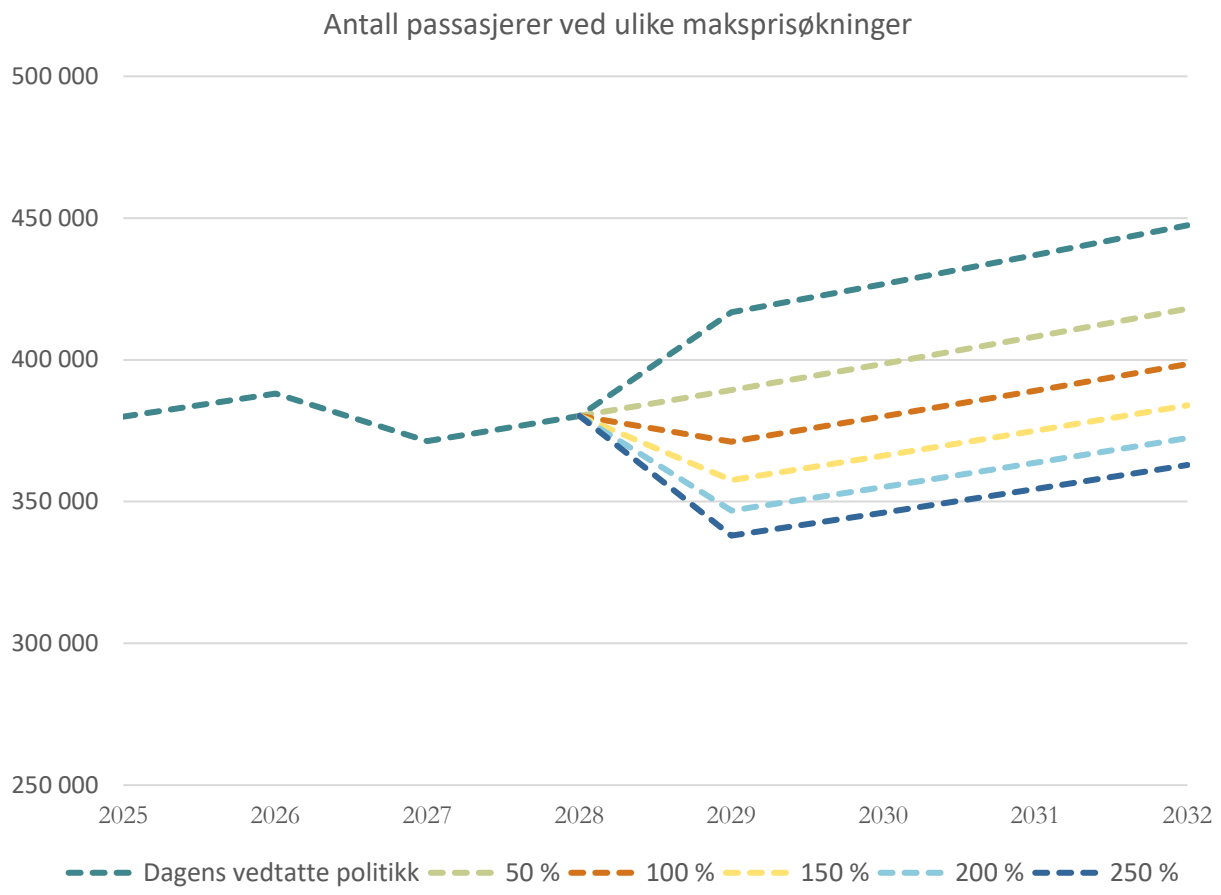
[2] Tallene er basert på Reisevaneundersøkelsen på fly fra 2025, som gjennomføres av Avinor.

[3] Gjennomgangen er basert på endrede gjennomsnittspriser. I denne rapporten legger vi til grunn at samme elastisiteter, ettersom beregningene bygger på en antakelse om at gjennomsnittsprisen endrer seg i takt med maksprisen.

transferandelen og FOT-strekningens andel av samlet billettpris er modellforutsetninger og må derfor tas med i vurderingen av usikkerheten i resultatene.

4.3 Resultat: Etterspørsel ved ulike maksprisnivåer

Beregningene viser at den underliggende trafikkveksten er sterk nok til at antall passasjerer kan fortsette å øke selv om maksimalprisen heves. Prisøkningen reduserer dermed først og fremst veksten sammenlignet med en videreføring av dagens prisregime. Jo høyere maksimalprisen settes, desto mer kapasitet forventes frigjort. Figur 4.3 viser forventet utvikling i antall passasjerer ved ulike maksprisøkninger.



Figur 4.3: Historisk og framtidig utvikling i antall passasjerer ved ulike maksprisøkninger. Middelvekstscenario.

Figur 4.3 illustrerer resultatet av beregningene. I nullalternativet gjennomføres ingen andre prisendringer enn den varslede, midlertidige prisøkningen på enkelte ruter i 2027 og 2028. Dersom ingen tiltak gjennomføres antas det at antall passasjerer vil være om lag 15 prosent høyere i 2032 enn i 2026.

En økning i maksimalprisen for ikke-beboere demper denne veksten. Ved prisøkninger på henholdsvis 50 og 100 prosent er passasjertallet lavere sammenliknet med nullalternativet, men ikke lavere enn dagens nivå. Ettersom dagens antall passasjerer oppleves som utfordrende, må formålet med maksprisøkningen være å skape en varig, forbedret tilgjengelighet sammenliknet med dagens situasjon. En økning i maks-pris på 50 eller 100 prosent er derfor ikke tilstrekkelig til å oppnå dette.

Først ved en prisøkning på 150 prosent beregnes passasjertallet i middelvekstscenarioet til å ligge på et lavere nivå i deler av avtaleperioden. Mot slutten av perioden vil den underliggende trafikkveksten gradvis redusere denne effekten og passasjertallet vil i 2032 ligge om lag én prosent under nivået i 2026.

Det er altså akkurat tilstrekkelig til å utlikne effekten av den underliggende etterspørselsveksten. Først ved en maksprisøkning tilsvarende 200 prosent vil man oppnå en varig effekt, med passasjertall om lag fire prosent lavere i 2032 enn i dag. Ved 250 prosent økning vil nivået være seks prosent lavere i 2032. Dersom lavere samlet etterspørsel enn i dag er en forutsetning for varig bedre tilgjengelighet, er det derfor bare alternativene med 200 og 250 prosent prisøkning som oppfyller dette kriteriet.

Anslagene er avhengige av hva vi forutsetter for den underliggende trafikkveksten. Tabellen under viser beregninger med Oslo Economics' lav- og høyvekstscenario, med henholdsvis 1,6 og 3,1 prosent årlig latent vekst, i tillegg til middelscenarioet som er beskrevet under.

Tabell 4.1: Prosentvis endringer i passasjertall mellom 2026 og 2032 ved ulike vekstscenarier og maksprisøkninger.

	Maksprisøkning				
	50 %	100 %	150 %	200 %	250 %
Lav vekst	3 %	-2 %	-6 %	-8 %	-11 %
Middels vekst	8 %	3 %	-1 %	-4 %	-6 %
Høy vekst	12 %	7 %	3 %	0 %	-3 %

Tabell 4.1 viser beregnet endring i antall passasjerer fra 2026 til 2032 ved ulike kombinasjoner av latent trafikkvekst og økning i maksimalprisen for ikke-beboere. Negative verdier innebærer at passasjertallet i 2032 er lavere enn i 2026, og at alternativet dermed oppfyller kriteriet om varig økt tilgjengelighet sammenlignet med dagens situasjon.

Resultatene viser at nødvendig prisøkning avhenger av den underliggende trafikkveksten. I lavvekst-scenarioet er en prisøkning på 100 prosent tilstrekkelig til å gi et lavere passasjertall i 2032 enn i 2026. I middelvekstscenarioet må maksprisen økes med minst 150 prosent for å oppnå en tilsvarende effekt. I høyvekstscenarioet er det bare en økning på 250 prosent som gir et lavere passasjertall i 2032 enn i 2026. Ved 200 prosent økning holdes passasjertallet omtrent uendret i dette scenarioet.

Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vekte vekstscenarioene ulikt, det vil si at alle scenariene er like troverdige. Middelsvekstscenarioet legges derfor til grunn for den videre vurderingen, mens lav- og høyscenarioene benyttes til å belyse usikkerheten i resultatene. I middelvekstscenarioet er en pris-økning på 150 prosent tilstrekkelig for å gi en marginal reduksjon i passasjertallet fra 2026 til 2032. Effekten er imidlertid begrenset, og resultatene er følsomme for de forutsetningene vi gjør om trafikk-vekst, prisfølsomhet og sammenhengen mellom maksimalpris og gjennomsnittspris.

Vi anbefaler at maksprisen for ikke-beboere økes med 200 prosent. Dette gir en større sikkerhetsmargin for at tiltaket skal fungere etter intensjonen og bidra til å frigjøre kapasitet under hele avtaleperioden. I middelvekstscenarioet beregnes passasjertallet i 2032 å være ca. 4 prosent lavere enn i 2026 og 1-2 % lavere i 2033, som er det siste året i anbudsperioden. I høyvekstscenarioet vil en tilsvarende prisøkning for ikke-beboere holde passasjertallet omtrent på dagens nivå, mens det i lavvekstscenarioet leder til en reduksjon på åtte prosent. For dette scenarioet framstår en økning på 200 prosent som tilstrekkelig, som innebærer en tredobling av maksimalprisen. En billett med maksimalpris på 760 kroner vil da kunne koste opptil 2 280 kroner for ikke-beboere.

Andre effekter av økt makspris

En høyere maksimalpris gir flyselskapet større mulighet til å variere prisene mellom avganger. På avganger med høy etterspørsel kan prisen settes høyere, mens mindre populære avganger fortsatt kan tilbys til en lavere pris. Prisene vil dermed i større grad gjenspeile knappheten på kapasitet. Dette kan

bidra til en mer samfunnsøkonomisk effektiv prising. Desto høyere makspris, desto sterkere effekt av denne mekanismen.

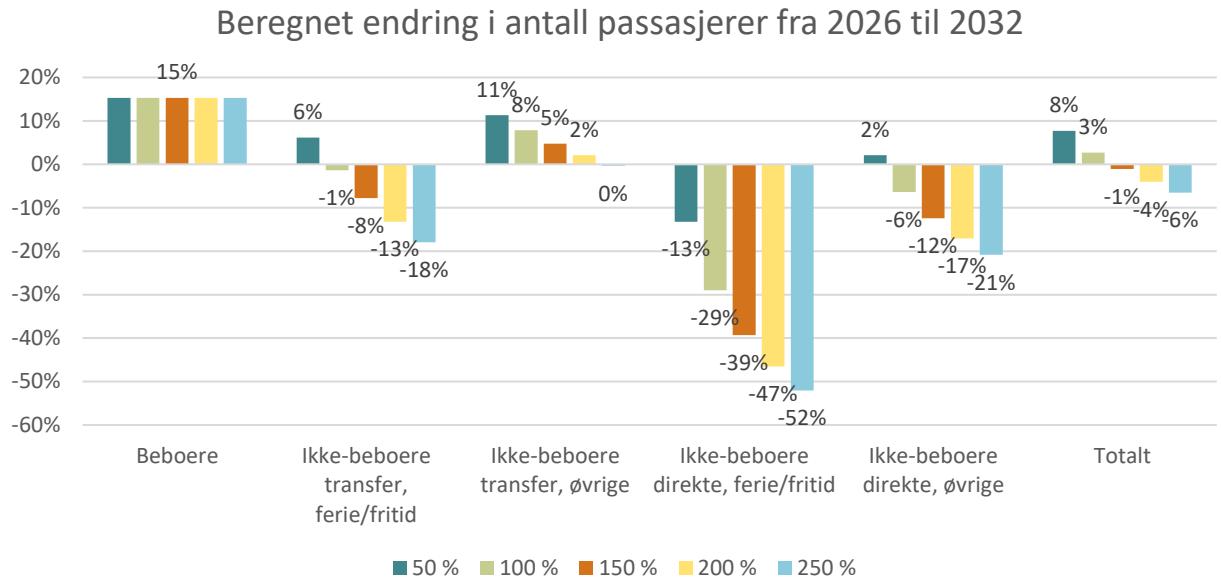
Større prisforskjeller mellom avgangene vil spre etterspørselen bedre gjennom dagen og uken. Reisende som har fleksibilitet, eksempelvis fritids- og feriereisende, kan velge en mindre populær og rimeligere avgang. Det frigjør kapasitet på de mest etterspurte avgangene og gjør det lettere for beboere å få plass.

Dagens høye belegg på flere avganger kan innebære at det finnes undertrykt etterspørsel. Det vil si at noen som ønsker å reise, ikke får plass eller tilpasser reisen fordi kapasiteten er begrenset. Dersom høyere priser reduserer etterspørselen blant ikke-beboere, kan de ledige setene derfor bli fylt av reisende som i dag avvises. Den faktiske reduksjonen i passasjertallet kan dermed bli mindre enn modellen beregner, samtidig som bedringen i tilgjengelighet for beboerne blir større.

Økt makspris kan øke samsvaret mellom bestilt og faktisk kapasitet. Etter at maksimalprisene ble redusert, har om lag halvparten av de reisende valgt Full Flex-billetter.[4] Denne billetten er fullt refunderbar og kan endres uten gebyr. Når prisforskjellen mellom Full Flex og mindre fleksible billetter er liten, blir det relativt rimelig å bestille en reise selv om det er usikkert om den skal gjennomføres. Billetten fungerer dermed i praksis som en opsjon på å fly. Det kan føre til at avganger fremstår som fulle i bestillingssystemet, samtidig som seter blir stående tomme på reisedagen som følge av sene avbestillinger. En høyere maksimalpris kan gjøre denne typen reservasjoner dyrere og bidra til bedre samsvar mellom bestilt og faktisk kapasitet.

4.4 Virkning på ulike grupper reisende

Ulike passasjergrupper vil påvirkes ulikt ved økning i maksprisen. Hvem som påvirkes mest, eller reagerer mest på maksprisøkningen, avhenger av hvilke alternativer de har, hvor nødvendig reisen er, og om reisen er en del av en større reise.



Figur 4.4: Beregnet prosentvis endring i antall passasjerer fra 2026 til 2032, fordelt på reisegruppe og økning i maksimalprisen for ikke-beboere. Middelsvekstscenario.

[4] Les for eksempel her: https://www.nrk.no/nordland/maksprisen-pa-fot-rutene-ble-redusert_-na-reiser-halvparten-med-full-flex-1.17717235.

Figur 4.4 viser beregnet endring i antall passasjerer fra 2026 til 2032, fordelt på reisegrupper og ulike økninger i maksimalprisen for ikke-beboere. Beregningene tar utgangspunkt i middelsvekstscenarioet. Resultatene viser den samlede virkningen av den underliggende trafikkveksten og prisøkningen.

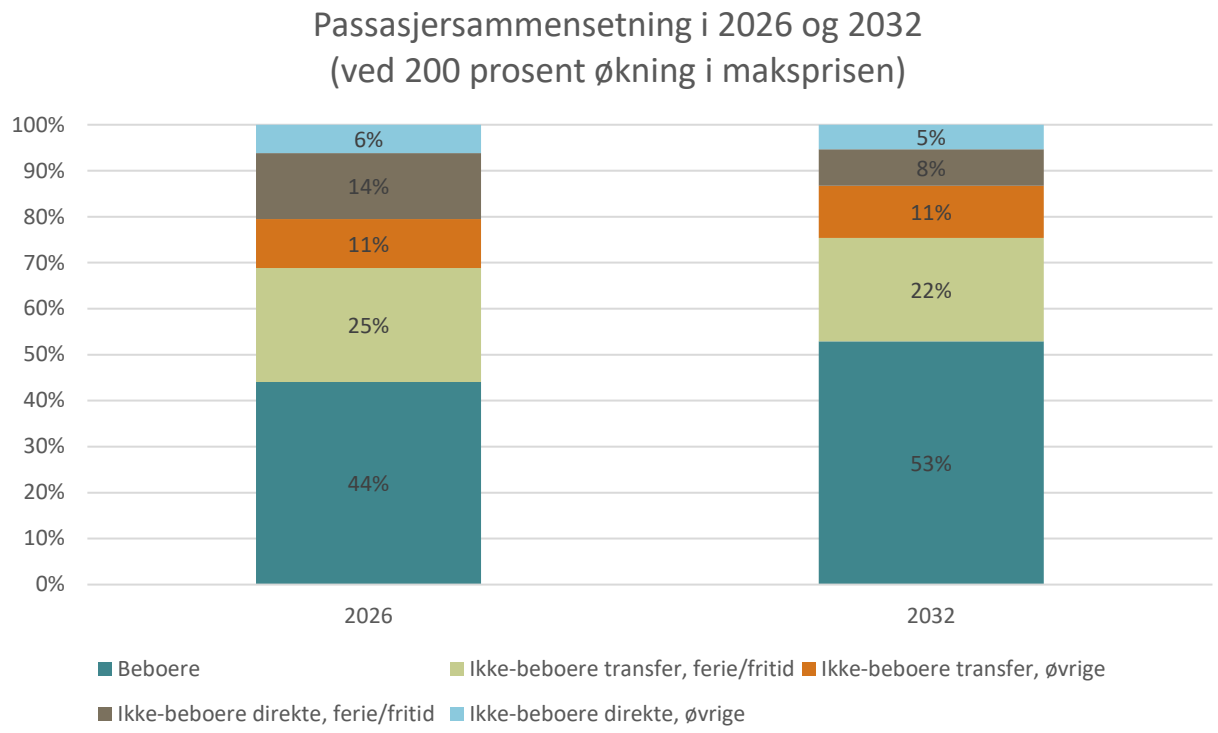
Beboere omfattes ikke av prisøkningen. For denne gruppen øker derfor antall reiser med 15 prosent i alle alternativene på grunn av blant annet befolkningsvekst, økonomisk aktivitet og frigjort kapasitet. Utviklingen blant ikke-beboere varierer med reisens formål og om FOT-strekningen inngår i en lengre flyreise. Effekten av eventuell prisendring på flybilletter til/fra Evenes har vi sett bort fra her.

Direktereisende ferie- og fritidsreisende får den største reduksjonen. Denne gruppen møter hele prisøkningen og har høyest prisfølsomhet. Antall reiser reduseres med mellom 13 og 52 prosent, avhengig av hvor mye maksimalprisen økes. Ved 200 prosent økning i maksprisen, reduseres antall ferie/fritidsreisende som kun reiser LoVe-Bodø/Tromsø med 47 prosent sammenliknet med i dag. Denne gruppen vil reagere mest ettersom de er de mest fleksible reisende, og har større valgfrihet både når det kommer til reisetidspunkt og reisemåte. Direktereisende kan reise via Evenes, ta buss, båt eller kjøre selv. Effekten er mindre for øvrige direktereisende, som yrkes- eller pasientreiser, som er forutsatt å være mindre prisfølsomme.[5] For denne gruppen varierer endringen fra en økning på to prosent til en reduksjon på 21 prosent.

Transferreisende påvirkes mindre fordi FOT-strekningen bare utgjør en del av den samlede billettprisen. Modellen forutsetter at denne gruppen i gjennomsnitt møter 25 prosent av prisøkningen på FOT-strekningen. Antall ferie- og fritidsreisende med transfer reduseres først når maksimalprisen økes med minst 100 prosent. For øvrige transferreisende oppveier den underliggende trafikkveksten prisvirkningen i nesten alle alternativene. Det innebærer at yrkes- og pasientreiser utført av ikke-beboere ikke vil være på et lavere nivå i 2032 sammenliknet med i dag, uavhengig av maksprisendring.

Beregningene viser at en økning i maksimalprisen på 200 prosent først og fremst reduserer antall direkte ferie- og fritidsreiser blant ikke-beboere. For denne gruppen beregnes en nedgang på 47 prosent fra 2026 til 2032. Nedgangen er 17 prosent for øvrige direktereisende og 13 prosent for ferie- og fritidsreisende med transfer. Samlet reduseres passasjertallet med fire prosent. Kapasitetsfrigjøringen skjer i hovedsak gjennom færre direkte ferie- og fritidsreiser blant ikke-beboere, som har høy fleksibilitet i reisetidspunkt og reisemåte. Dette påvirker også den samlede passasjersammensetningen, illustrert i figur 4.5.

[5] Pasientreiser er betalt av det offentlige, og er dermed ikke prisfølsomme i det hele tatt. I denne modellen har vi gruppert pasientreiser og yrkesreiser sammen, som innebærer en gjennomsnittlig, lav prisfølsomhet for denne gruppen.



Figur 4.5: Passasjersammensetning av reisende i 2026 og 2032 ved 200 prosent økning i maksprisen.

Figur 4.5 viser hvordan sammensetningen av de reisende endres fra 2026 til 2032 dersom maksimalprisen for ikke-beboere økes med 200 prosent. Beboernes andel øker fra 44 til 53 prosent. Det skyldes både at beboerne skjermes fra prisøkningen, og at antall reiser i denne gruppen øker som følge av den underliggende trafikkveksten.

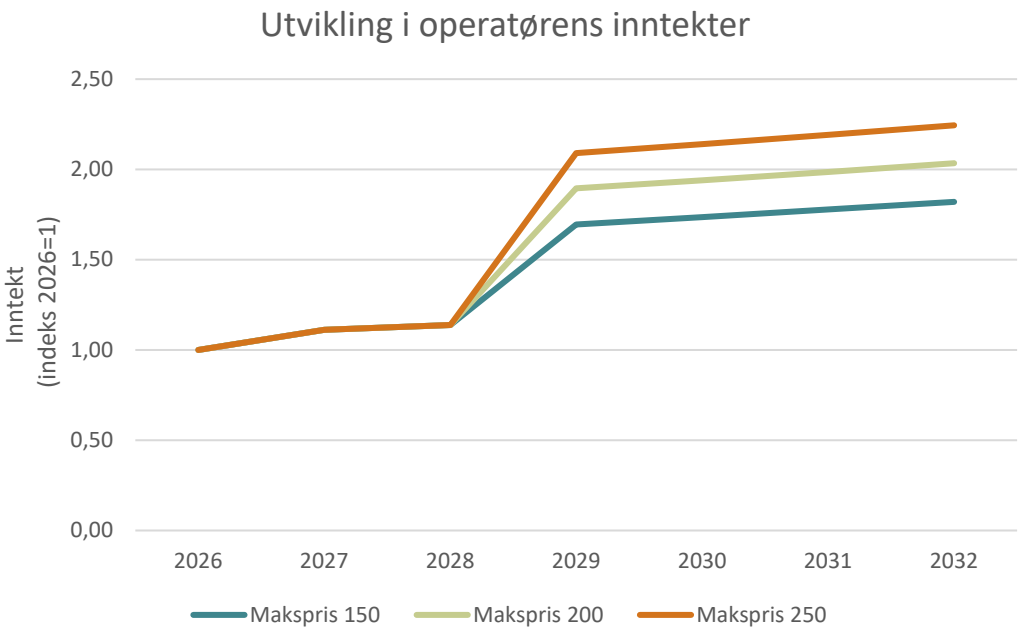
Samtidig reduseres andelen ikke-beboere fra 56 til 47 prosent. Den største endringen gjelder direkte ferie- og fritidsreisende, der andelen faller fra 14 til åtte prosent. Denne gruppen møter hele prisøkningen og er forutsatt å være mest prisfølsom. Andelen direkte øvrige reisende reduseres fra seks til fem prosent.

Utslaget er mindre blant transferreisende, som bare får en mindre del av prisøkningen på den samlede flyreisen. Andelen ferie- og fritidsreisende med transfer reduseres fra 25 til 22 prosent, mens andelen øvrige transferreisende holder seg på 11 prosent. Gitt prisøkning tilsvarende 200 prosent vil i hovedsak frigjøre kapasitet gjennom færre direkte reiser blant ikke-beboere, slik at beboerne utgjør en større andel av de reisende i 2032.

4.5 Virkning på operatørenes inntekter

Endringer i maksprisen har to effekter for operatørens inntekter. Først øker den gjennomsnittlige prisen per solgte billett. Samtidig vil den økte prisen føre til en reduksjon i reiser, som vist i forrige delkapittel. Hvorvidt operatøren får økte eller reduserte inntekter, avhenger av størrelsen på prisendringen og etterspørselseffekten.

For å gi et grovt anslag på utviklingen i operatørens inntekter, ser vi på utviklingen i antall reiser og den vektede gjennomsnittsprisen, gitt økninger i maksprisen på 150, 200 og 250 prosent. Gjennomsnittsprisen er beregnet slik at beboere (andel) betaler gjennomsnittsprisen som gjelder gitt dagens vedtatte politikk, mot ikke-beboere (andel) som betaler en forventet gjennomsnittspris justert for en gitt maksprisøkning. Vi beregner samlede inntekter basert på dette, og ser på utviklingen i alle alternativene relativt til inntektssituasjonen i 2026.



Figur 4.6: Prediktert utvikling i billettinntekter relativt til billettinntekter i 2026.

Figur 4.6 viser at billettinntektene øker i alle tre alternativene relativt til i dag. Utviklingen er lik fram til 2028, før innføringen av ulike makspriser gir et tydelig skille fra 2029. I 2029 er inntektene om lag 70, 90 og 110 prosent høyere enn i 2026, fra laveste til høyeste maksprisalternativ. Deretter øker inntektene gradvis. I 2032 ligger de om lag 80, 105 og 125 prosent over nivået i 2026. Innenfor alternativene som er undersøkt, er inntektene dermed høyest ved den høyeste maksprisen.

Dette er i tråd med reisesammensetningen og forutsetningene i etterspørselsmodellen. Beboere skjermes fra prisøkningen gjennom rabattordningen, mens transferreisende får en mindre prosentvis økning i prisen for hele reisen. For disse reisende utgjør FOT-strekningen bare en del av den samlede billettprisen. Etterspørselen på FOT-rutene faller derfor mindre enn den ville gjort dersom alle reisende ble utsatt for hele prisøkningen. I beregningene er økningen i inntekt per reise stor nok til å oppveie inntektsbortfallet fra færre reiser. Den underliggende etterspørselsveksten bidrar også til økte inntekter over tid.

Beregningene er en forenklet framstilling av inntektsutviklingen. Ettersom vi har antatt at gjennomsnittsprisen øker like mye som maksimalprisen, representerer disse beregningene det høyeste anslaget for inntektsøkning for operatøren. En økning i maksprisen gir større rom for å øke billettprisene, men det er usikkert hvor mye gjennomsnittsprisen faktisk vil øke. Etterspørselen på ulike avganger, endringer i sammensetningen av reisende og operatørens prising vil påvirke inntektene. Inntekter fra eventuell økt etterspørsel fra ikke-beboere på FOT-rutene fra Evenes er ikke medregnet.

4.6 Anbefaling

Vi anbefaler å øke maksimalprisen for ikke-beboere med 200 prosent, kombinert med en beboerrabatt som skjermer beboerne fra denne økningen. Det innebærer at maksimalprisen for ikke-beboere tredobles. I middelsvekstscenarioet gir dette om lag fire prosent færre passasjerer i 2032 enn i 2026, samtidig som antall reiser blant beboere øker. En økning på 150 prosent gir liten margin for å håndtere framtidig trafikkvekst. En økning på 250 prosent gir ytterligere kapasitetsfrigjøring, men også en større prisbelastning for ikke-beboere. Vi vurderer derfor 200 prosent som en rimelig avveining mellom bedre tilgjengelighet for beboere og konsekvensene for øvrige reisende.

Kapasiteten frigjøres i hovedsak gjennom færre direkte ferie- og fritidsreiser blant ikke-beboere. Disse reisende møter hele prisøkningen og er forutsatt å ha størst prisfølsomhet. Transferreisende påvirkes mindre fordi FOT-strekningen bare utgjør en del av den samlede billettprisen. Beboernes andel av passasjerene øker i beregningene fra 44 til 53 prosent. En høyere maksimalpris gir også operatøren større rom for å variere prisene mellom avganger. Dette kan bidra til å spre etterspørselen og frigjøre seter på de mest populære avgangene.

Beregningene viser samtidig at økningen i inntekt per reise mer enn oppveier inntektsbortfallet fra færre reiser. Ved en maksprisøkning på 200 prosent er billettinntektene anslått å være om lag 105 prosent høyere i 2032 enn i 2026. Høyere billettinntekter kan gi grunnlag for lavere statlig kompensasjon, avhengig av kostnadsutviklingen og hvordan inntektene gjenspeiles i framtidige anbud. Samtidig er inntekstberegningene svært forenklede. De er et øvre anslag, og mangler detaljerte beregninger på hvordan fordelingen av reiser blant beboere mellom Stokmarknes og Evenes blir, eller i hvor stor grad ikke-beboere vil reise til Evenes i stedet for lufthavner i Lofoten og Vesterålen. Derfor er beregningene ikke et direkte anslag på statens besparelser, og de inkluderer heller ikke kostnader knyttet til utvikling og drift av rabattsystemet.

Anbefalingen bygger på usikre forutsetninger om trafikkvekst, prisfølsomhet og hvor mye maksimalprisøkningen slår ut i faktiske billettpriser. Bedre tilgjengelighet kan dessuten gjøre at tidligere avvist etterspørsel fyller frigjorte seter. Ved høyere trafikkvekst enn antatt vil en økning på 200 prosent holde passasjertallet omtrent på dagens nivå fram mot 2032, og vil ikke være tilstrekkelig for å øke tilgjengeligheten for beboere. Dersom trafikkveksten er lavere enn antatt, kan en økning i maksimalpris tilsvarende 150 prosent være tilstrekkelig. Piloten bør derfor følges opp med data om billettpriser, belegg og beboernes tilgang til ønskede avganger, slik at eventuelle justeringer kan gjøres underveis eller i etterkant av førstkommende avtaleperiode.

5 Praktisk gjennomføring og administrasjon

Anbefaling:

- Vi anbefaler at Samferdselsdepartementet stiller funksjonelle krav til den praktiske gjennomføringen, mens operatøren selv velger den tekniske løsningen som er best egnet. Kravene må sikre at ordningen kan benyttes av både norske og utenlandske operatører, uten etableringshindringer.
- Vi anbefaler BankID som hovedløsning for elektronisk identifikasjon, kombinert med elektronisk kontroll av folkeregistrert bosted.
- Det etableres en alternativ løsning for personer uten elektronisk identifikasjon. Denne bør baserer på forhåndskontroll av dokumentasjon slik at også denne gruppen kan benytte rabatten uten omfattende kontroll ved avreise.
- Kontrollen av rett til rabatt gjennomføres ved bestilling, slik at det ikke er behov for manuell kontroll av bosted ved innsjekk eller ombordstigning.
- Løsningen må kunne håndtere bestilling for barn og grupper der alle har rett til rabatt.

5.1 Innledning

Innføring av en beboerrabatt på FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen forutsetter en løsning som gjør det mulig å identifisere reisende med rett til rabatt, og kontrollere at de oppfyller kravet om folkeregistrert bosted innenfor pilotområdet. Den praktiske løsningen for billettbestilling skal sikre at rabatten gis til kvalifiserte reisende, samtidig som ordningen er enkel og benytte og kan inngå i flyselskapenes ordinære rammeverk for billettbestilling. Vi legger til grunn at rabatten gis direkte ved kjøp av billetten, og ikke gjennom søknad om refusjon i etterkant.

Den praktiske gjennomføringen av ordningen innebærer to hovedoppgaver: å identifisere den reisende og å kontrollere at vedkommende oppfyller kriteriene for beboerrabatt. Det finnes flere mulige løsninger for hvordan identifikasjon og bostedskontroll kan gjennomføres. Den reisende kan selv dokumentere bosted gjennom en bostedsattest, eller opplysningene kan kontrolleres elektronisk mot offentlige registre. Valget har betydning for hvor enkelt det blir å kjøpe billetter med beboerrabatt, men også for flyselskapenes administrative arbeid og kostnadene ved ordningen. En løsning som er enkel for de reisende, kan samtidig kreve mer omfattende tekniske tilpasninger hos flyselskapene.

Vi har vurdert tre alternativer for praktisk gjennomføring av pilotordningen: en dokumentbasert løsning, en registerbasert løsning og en løsning basert på digital identitetslommebok. Alternativene innebærer ulike grader av digitalisering og automatisering, og skiller seg blant annet fra hverandre når det gjelder brukervennlighet, kontrollmuligheter, teknisk gjennomførbarhet og administrative kostnader for både operatør og den reisende.

I gjennomgangen av de tre alternative løsningene, beskriver vi først hvilke kriterier vi mener den praktiske gjennomføringen bør vurderes etter, før vi presenterer og sammenligner de tre alternativene. Vi trekker inn erfaringer fra etablerte ordninger i andre land på beboerrabatt på flyreiser, og erfaringer fra lignende ordninger i andre sektorer i Norge.

5.2 Krav til praktisk gjennomføring

Utformingen av den praktiske ordningen for kjøp av billett og kontroll av rett til rabatt innebærer en avveining mellom flere hensyn. Vi legger følgende kriterier til grunn for vurdering av alternativene:

Brukervennlighet, tilgjengelighet og kostnader for de reisende

Ordningen bør være enkel og forstå og benytte for de reisende. Personer med rett til beboerrabatt bør kunne kjøpe rabatterte flybilletter gjennom operatørens ordinære salgskanal. Samtidig må det finnes en ordning som sikrer at reisende med rett til rabatt, men som ikke har tilgang til elektronisk identifikasjon, også kan kjøpe rabattert billett. Løsningen bør også innebære minst mulig ekstra tidsbruk, dokumentasjonsarbeid og direkte kostnader for de reisende.

Sikker identifikasjon og bostedskontroll

Løsningen må sikre at rabatten bare gis til personer som oppfyller bostedskriteriene. Identiteten til den reisende må kunne kontrolleres, og det må være mulig å bekrefte at vedkommende er folkeregistrert i en kommune som omfattes av ordningen. Kontrollen bør i størst mulig grad skje i forbindelse med bestilling av billett.

Effektiv gjennomføring og minst mulig kontroll ved avreise

Et viktig prinsipp er at kontrollen av retten til beboerrabatt i størst mulig grad skal være gjennomført før den reisende møter opp på flyplassen. Ordningen bør ikke medføre behov for omfattende manuell kontroll ved innsjekking eller ombordstigning. Løsningen bør utformes på en måte som gjør at eventuell kontroll ved avreise begrenses til et minimum. Selv mindre økninger i tidsbruken ved gaten kan få uheldige konsekvenser for trafikkavviklingen og forsinkelser ved ombordstigning kan forplante seg til senere avganger, gjøre at passasjerer mister videre forbindelser, og i særlige tilfeller gjøre at besetning må byttes da de overskrider tillatt tjenestetid.

Teknisk gjennomførbarhet

Den valgte løsningen må kunne etableres innen oppstart av pilotordningen 1. november 2028 og være basert på teknologi og tjenester som er tilgjengelig og tilstrekkelig utprøvd. Vi ser det som ønskelig at løsningen i størst mulig grad innlemmes i eksisterende løsninger for kjøp av billett, altså at det ikke opprettes et eget system for bestilling av rabatterte billetter.

Administrative kostnader

Løsningen bør innebære begrensede kostnader til utvikling, etablering og drift. Dette gjelder både kostnader for flyoperatøren og eventuelle kostnader for offentlige myndigheter. I vurderingen bør det også bli tatt hensyn til løpende ressursbruk knyttet til kundebehandling, kontroll og håndtering av avvik.

Personvern og informasjonssikkerhet

Kontroll av bosted innebærer behandling av personopplysninger. Den valgte løsningen bør utformes slik at det ikke deles eller lagres personsensitiv informasjon, det bør heller ikke deles eller lagres mer informasjon enn hva som er nødvendig for å bekrefte retten til rabatt.

Operatørnøytralitet og konkurranse

Løsningen må kunne innføres og administreres av ulike flyoperatører, inkludert eventuelle utenlandske operatører i en fremtidig anbudskonkurranse på de aktuelle FOT-rutene. Den tekniske løsningen må ikke utformes på en måte som skaper unødvendige etableringshindringer eller på noen måte favoriserer enkelte tilbydere.

5.3 Tre alternative løsninger

Med utgangspunkt i tidligere erfaring med beboerrabatt i andre land, og ved å legge til grunn kriteriene over, har vi vurdert tre alternative løsninger for praktisk gjennomføring av beboerrabatten: en dokumentbasert løsning, en registerbasert løsning (bankid) og en løsning basert på digital identitetslommebok. De tre alternativene innebærer ulike grader av digitalisering og automatisering, og skiller seg først og fremst fra hverandre i hvordan den reisende dokumenterer sin rett til rabatt og hvordan operatøren kontrollerer at bostedskriteriet er oppfylt:

- **Dokumentbasert løsning:** Den reisende må dokumentere bosted gjennom et offentlig utstedt dokument
- **Registerbasert løsning**: Retten til rabatt kontrolleres elektronisk mot folkeregistrerte opplysninger
- **Lommebokbasert løsning**: Den reisende dokumenterer retten til rabatt gjennom et digitalt bevis lagret i en digital identitetslommebok

Figur 5.1 illustrerer de tre alternativene og hovedtrekkene i prosessen fra billettbestilling og til kontroll av rabattretten.



Figur 5.1: Tre alternative praktiske løsninger for identifikasjon og kontroll av rett til beboerrabatt.

5.3.1 Alternativ 1: Dokumentbasert løsning

I den dokumentbaserte løsningen er det den reisende selv som dokumenterer sin folkeregistrerte bostedsadresse gjennom et offentlig dokument. Her er det mest nærliggende å benytte bostedsattest fra Skatteetaten.

Rabatterte billetter bestilles gjennom operatørens vanlige salgskanaler, hvor rabattert pris oppnås gjennom bruk av rabattkode i bestillingssystemet. I dette alternativet gjennomføres det ingen elektronisk kontroll av bosted ved billettkjøp. Retten til rabatt kontrolleres ved at den reisende må framvise dokumentasjon på bosted ved innsjekking eller ombordstigning. Denne løsningen krever ingen direkte elektronisk tilgang til Folkeregisteret eller etablering av teknisk løsning for digital bostedskontroll. Løsningen er dermed relativt enkel å etablere, og den kan tas i bruk uten investering i digitale løsninger. Løsningen er også tilgjengelig for personer som ikke har BankID eller annen godkjent elektronisk identifikasjon.



Figur 5.2: Illustrasjon av billettbestilling med rabattkode i den dokumentbaserte løsningen.

En ulempe er at ordningen stiller krav til den reisende og krever en kontrollrutine for operatøren. Den reisende må skaffe en fysisk bostedsattest fra skatteetaten, og denne må medbringes på flyreisen og fremstilles for kontroll om nødvendig. Operatøren på sin side må etablere en rutine for kontroll av bostedsattester ved innsjekk eller ombordstigning. Dette vil kunne medføre økte oppgaver for selskapets personell som står for innsjekk eller boarding, og kan lede til økt tidsbruk ved skranke eller gate. Dette gir økt risiko for forsinkelser ved gaten, som igjen kan få konsekvenser for øvrig trafikkflyt og videre eventuelle transfer-flyvninger for passasjerene. Det kan ha økonomiske implikasjoner for operatøren.

En dokumentbasert løsning innebærer også en viss risiko for feil og misbruk, blant annet fordi en bostedsattest ikke nødvendigvis dokumenterer at den reisende fortsatt er registrert på samme adresse på reisetidspunktet. Denne risikoen kan reduseres gjennom krav til dokumentasjonens alder og stikkprøvekontroller. Selve bestillingen av billett foretas ved bruk av rabattkode, og det er retten til å bruke rabattkoden som kontrolleres ved innsjekk eller ombordstigning.

Samlet vurdering: Alternativet er enkelt å etablere og innebærer begrensede tekniske utviklingskostnader, men er mindre brukervennlig og mer administrativt krevende for både reisende og operatør sammenliknet med de digitale alternativene. Det framstår derfor først og fremst som en aktuell reserveløsning for reisende som ikke kan benytte elektronisk identifikasjon.

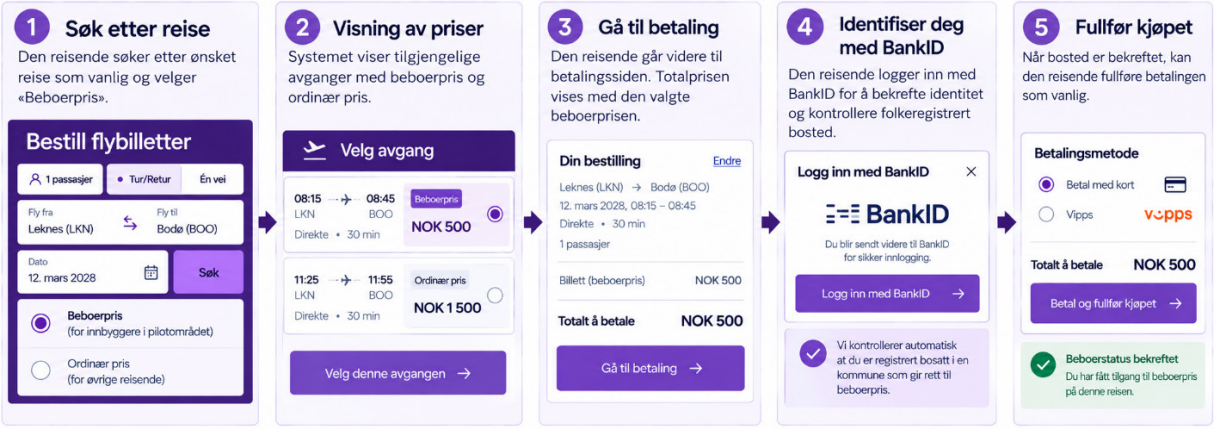
Den største utfordringen med den dokumentbaserte løsningen er at kontrollen må gjennomføres i forbindelse med avreise**.** Dersom mange reisende benytter beboerrabatt, kan kontroll av bostedsattester medføre betydelig merarbeid ved innsjekking eller ombordstigning. Dette er særlig uheldig på kortbanenettet, der korte flytider ofte begrenser muligheten til å hente inn forsinkelser under selve flyvningen. Forsinkelser ved ombordstigning kan da lettere forplante seg til senere avganger. Økt tidsbruk ved gaten kan føre til at passasjerer mister videre forbindelser, og i verste fall at flybesetningen overskrider tillatt tjenestetid.

5.3.2 Alternativ 2: Registerbasert løsning

I den registerbaserte løsningen kontrolleres retten til beboerrabatt elektronisk ved å kombinere sikker identifikasjon med opplysninger om folkeregistrert adresse. Ved bestilling av flybillett velger den reisende beboerpris og identifiserer seg med BankID eller en annen godkjent elektronisk identifikasjonsløsning. Systemet kontrollerer deretter om vedkommende er folkeregistrert i en kommune som omfattes av pilotordningen. Dersom bostedskriteriet er oppfylt, kan billetten kjøpes til rabattert pris.

BankID benyttes til å bekrefte identiteten til den reisende, men gir ikke i seg selv opplysninger om folkeregistrert bosted. Bostedskontrollen må derfor gjennomføres gjennom en egen oppslagstjeneste

mot Folkeregisteret eller en annen autorisert kontrolltjeneste. Løsningen krever at elektronisk identifikasjon og bostedskontroll kobles til flyoperatørens bestillingssystem.



Figur 5.3: Illustrasjon av billettbestilling med elektronisk identifikasjon og bostedskontroll i den registerbaserte løsningen.

Med denne løsningen gjennomføres kontrollen av beboerstatus som en del av billettbestillingen. Den reisende slipper dermed å innhente bostedsattest og framvise denne ved avreise. Flyoperatøren unngår samtidig manuell kontroll av bosted ved innsjekking eller ombordstigning. Oppslag mot Folkeregisteret gir også mulighet til å kontrollere bosted på kjøpstidspunktet, slik at personer som har flyttet ut av pilotområdet, ikke lenger får tilgang til beboerpris.

Det er imidlertid grupper av befolkningen som ikke har tilgang på BankID. Et system for bestilling av rabatterte flybilletter som krever identifikasjon med BankID må utformes på en måte som også muliggjør reise til rabattert pris for beboere i pilotområdet som ikke har tilgang på BankID eller annen godkjent elektronisk identifikasjonsløsning. Dette gjelder eksempelvis barn under 16 år, personer under vergemål med kognitive funksjonsnedsettelser og bosatte asylsøkere med midlertidig D-nummer. Den registerbaserte løsningen må derfor suppleres med en ordning som gjør det mulig også for disse reisende å kjøpe billetter til beboerpris dersom de oppfyller kriteriene for rabatt. Det må dessuten være mulig å bestille billetter for flere personer samtidig, eksempelvis når en familie skal reise sammen. Dette krever en løsning for kontroll av bosted også for passasjerer som ikke selv gjennomfører bestillingen.

For utenlandske operatører kreves det to særskilte godkjenninger for å kunne ta i bruk BankID. Den utenlandske operatøren må ha kommersiell og juridisk tilgang til BankID (Brukerstedsavtale). Dette innebærer at selskapet må inngå en avtale med en identitetsmegler for å få tilgang til BankID-APIet. Deretter kreves det godkjenning fra Skatteetaten for oppslag i Folkeregisteret. Dette er det strengeste leddet. Private virksomheter, både norske og utenlandske, kan søke om API-distribusjon fra Folkeregisteret.

Samlet vurdering: Den registerbaserte løsningen gjør det mulig å kontrollere retten til rabatt ved billettbestilling, uten behov for manuell bostedskontroll ved avreise. Den er enkel å benytte for reisende med elektronisk ID og gir tilgang til oppdaterte bostedsopplysninger. Løsningen krever imidlertid tekniske tilpasninger og avklaringer om tilgang til Folkeregisteret. Det må også etableres en alternativ løsning for reisende uten elektronisk ID. Vi vurderer likevel dette som det mest aktuelle alternativet ved oppstart av pilotordningen.

5.3.3 Alternativ 3: Lommebokbasert løsning

Et tredje alternativ er å benytte en digital identitetslommebok for å dokumentere retten til beboerrabatt. Dette er en løsning der brukeren kan innhente attester elektronisk og dele digitale bevis på

identitet og ulike egenskaper, eksempelvis folkeregistrert bosted. En digital identitetslommebok er en løsning, normalt i form av en app, der brukeren kan lagre og presentere digitale bevis på identitet, egenskaper og rettigheter, eksempelvis folkeregistrert bosted. EU har gjennom revisjonen av eIDAS-forordningen (eIDAS 2.0) etablert et felles rammeverk for digitale identitetslommebøker (*European Digital Identity Wallet*).

Ved kjøp av flybilletter med beboerrabatt kan den reisende benytte identitetslommeboken til å dokumentere at bostedskriteriet er oppfylt. Flyselskapets bestillingssystem kontrollerer at det digitale beviset er gyldig, og gir deretter tilgang til beboerpris. Kontrollen kan gjennomføres uten at flyselskapet nødvendigvis får tilgang til den reisendes fullstendige bostedsadresse.

En slik løsning har flere fordeler sammenlignet med de øvrige alternativene. Den kan redusere behovet for deling av personopplysninger og gjøre det enklere for den reisende å dokumentere retten til rabatt. Samtidig kan standardiserte digitale bevis benyttes på tvers av operatører, uten at hvert flyselskap må etablere egne integrasjoner mot norske offentlige registre. Dette er særlig relevant for FOT-ordningen, der også utenlandske operatører skal kunne tilby rabatterte billetter.

I Norge har Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) en sentral rolle i arbeidet med innføring av digitale identitetslommebøker. Regjeringens mål er at alle innbyggere skal ha tilgang til en digital identitetslommebok med elektronisk ID innen 2030. Samtidig har Digdir etablert en *Nasjonal Sandkasse* der offentlige og private virksomheter kan teste ulike bruksområder for teknologien, og Digdir har bekreftet at det kan være relevant for utprøving av digital dokumentasjon av beboerstatus. En nærmere beskrivelse av teknologien, innføringen i Norge og mulighetene for utprøving er gitt i Vedlegg 4.

Samlet vurdering: En lommebokbasert løsning framstår som et attraktivt alternativ på lengre sikt, særlig med hensyn til personvern, standardisering og bruk på tvers av norske og utenlandske operatører. Usikkerhet om når nødvendig teknologi og infrastruktur vil være tilgjengelig, gjør den imidlertid mindre egnet ved oppstart av pilotordningen mot slutten av 2028. Løsningen bør derfor vurderes som en mulig videreutvikling av ordningen.

5.4 Sammenligning av alternativene

De tre alternative løsningene for praktisk gjennomføring av billettbestilling og kontroll av rett til rabatt har ulike styrker og svakheter. Den dokumentbaserte løsningen hvor den reisende innhenter en fysisk beboerattest er teknisk enkel å etablere, men krever mer administrasjon og manuell kontroll. Den registerbaserte løsningen gir muligheter for en mer automatisert og brukervennlig ordning, men krever teknisk integrasjon mellom bestillingssystemet til operatøren og offentlige registre over folkeregistrert bosted. Den lommebokbaserte løsningen kan på lengre sikt gi en standardisert løsning med foretrukne personvernegenskaper, men den er avhengig av at nødvendig teknologi og infrastruktur blir tilgjengelig.

Kriterium for vurdering	Dokumentbasert	Registerbasert/BankID	Lommebokbasert
Brukervennlighet, tilgjengelighet og kostnader for de reisende	Krever at reisende innhenter og fremviser dokumentasjon. Kan benyttes av personer uten elektronisk ID. Administrative kostnader ved innhenting av fysisk attest for den reisende.	Enkel digital kontroll integrert i bestillingen. Krever elektronisk ID.	Enkel digital dokumentasjon gjennom digital identitetslommebok. Krever tilgang til app.
Sikker identifikasjon og bostedskontroll	Manuell kontroll av legitimasjon og bostedsattest. Kan baseres på stikkprøver. Risiko for utdaterte opplysninger.	Elektronisk identifikasjon og kontroll mot oppdaterte registeropplysninger.	Elektronisk identifikasjon og kontroll av verifiserbart digitalt bostedsbevis.
Effektiv gjennomføring og minst mulig manuell kontroll ved avreise	Kan kreve manuell kontroll av bostedsattest ved ombordstigning. Risiko for hendelser der reisende har glemt å medbringe fysisk beboerbevis. Risiko for økt tidsbruk og forsinkelser.	Bostedskontroll gjennomføres elektronisk ved billettbestilling. Normalt ikke behov for ytterligere kontroll ved avreise.	Digitalt bostedsbevis kontrolleres ved bestilling. Normalt ikke behov for ytterligere kontroll ved avreise.
Teknisk gjennomførbarhet	Kan etableres med eksisterende rutiner og begrenset teknisk utvikling.	Krever integrasjon mellom BankID, bostedskontroll og billettsystem.	Avhenger av tilgjengelig digital identitetslommebok, bostedsbevis og verifiseringsløsning.
Administrative kostnader	Lave etableringskostnader, men større behov for manuell kontroll. Fare for økt tidsbruk ved innsjekk/boarding.	Kostnader til etablering og drift, begrenset behov for manuell kontroll.	Kostnader til etablering, teknisk integrasjon, drift og vedlikehold. Begrenset behov for manuell kontroll.
Personvern og informasjonssikkerhet	Krever framvisning av dokumentasjon som inneholder personopplysninger.	Kan begrense informasjonsdelingen til bekreftelse på rett til rabatt.	Brukeren kontrollerer deling av opplysninger. Mulighet for å bekrefte rett til rabatt uten å dele personopplysninger.
Operatørnøytralitet og konkurranse	Kan benyttes av norske og utenlandske operatører uten særskilt tilrettelegging.	Utenlandske operatører uten norsk bankforhold må benytte en godkjent identitetsmegler.	Felles europeisk standard som gjør løsningen tilgjengelig på tvers av operatører og landegrenser.

Sammenligningen viser at det særlig er forskjeller mellom alternativene når det kommer til behovet for manuell kontroll, teknisktilrettelegging og kostnader.

5.5 Erfaringer fra sammenlignbare ordninger

5.5.1 Etablerte ordninger fra andre land for beboerrabatt på flyreiser

Erfaringer fra andre land viser at beboerrabatt på flyreiser kan administreres gjennom ulike løsninger for dokumentasjon og kontroll av bosted. Vedlegg 1 gir en nærmere beskrivelse av sammenlignbare praktiske ordninger for beboerrabatt i andre land. Eksempelvis benyttes forhåndsregistrering i Skottland, der kvalifiserte reisende mottar en rabattkode som brukes ved billettbestilling. På Sardinia og i deler av de spanske ordningene baseres rabatten på dokumentasjon eller egenerklæring om bosted, med kontroll i forbindelse med reisen. Spania har også etablert elektronisk kontroll mot offentlige registre, slik at reisende som får bekreftet sin beboerstatus normalt slipper å framvise bostedsdokumentasjon ved ombordstigning. Andre ordninger, blant annet i Western Australia, benytter forhåndsregistrering i flyselskapenes egne kundeprogrammer.

5.5.2 Erfaringer fra Norge

Det har eksistert og eksisterer flere ordninger i Norge der bosted eller geografisk oppholdssted kontrolleres eller verifiseres ved hjelp av fysisk bostedsattest eller elektronisk ved bruk av BankID.

Dersom man reiser i utlandet og ønsker å strømme innhold fra NRK TV, er innholdet i utgangspunktet geoblokkert. For å få tilgang til strømmetjenesten kan brukeren bekrefte at den har fast bosted i Norge. Dette gjøres elektronisk ved at det logges inn med BankID eller MinID. Systemet til NRK sjekker da innloggingen opp mot offentlige registre og verifiserer retten til å se på strømmetjenesten basert på om du er bosatt i Norge.

Høsten 2023 innførte man beboerrabatt på lokalkollektivtransport for innbyggere i Stavanger. Hvis du var bosatt i Stavanger kunne man logge inn med BankID på kommunens nettside og få gratis billetter. Personen som hadde kjøpt billetten kunne videresende den til en mobiltelefon. Det var med andre ord mulig å sende den til alle mobiltelefoner, ikke bare sin egen. Fordelen med denne løsningen var det at var lite produktutviklingsarbeid for kollektivselskapet og for kommunen. Løsningen med å kjøpe billett som kan sendes til en mobiltelefon var allerede laget (Gregersen, mfl. 2024 A).

Høsten 2023 gjennomførte kollektivselskapet i Oslo og Akershus (Ruter) sammen med Transportøkonomisk institutt en test på et begrenset antall bosatte i Oslo og Akershus med billigere kollektivbilletter. Testerne fikk i denne piloten utdelt et fysisk kort som ga rett til ulike rabatter. Det innebar noen utviklingskostnader for Ruter å utvikle kortet, og det var kostnader knyttet til utsending av kortet (Gregersen m fl. 2024 B).

5.6 Anbefaling

Sammenligningen viser at den dokumentbaserte løsningen er enklest å etablere, men innebærer merarbeid for både de reisende og flyoperatørene. Dersom bostedskontrollen gjennomføres ved avreise, kan den også øke risikoen for forsinkelser. De to digitale alternativene gjør det mulig å kontrollere retten til rabatt ved billettbestilling og dermed unngå manuell kontroll ved innsjekking eller om bordstigning. Et særlig viktig hensyn er at ordningen ikke må føre til vesentlig merarbeid ved om bordstigning. Dette taler mot en dokumentbasert hovedløsning der bostedsattester skal kontrolleres ved avreise. Både den registerbaserte og den lommebokbaserte løsningen gir mulighet for å gjennomføre bostedskontrollen som del av billettbestillingen, uten behov for ytterligere dokumentasjon ved avreise.

Den viktigste forskjellen mellom de to digitale alternativene er hvor langt teknologien har kommet. En registerbasert løsning bygger på eksisterende tjenester for elektronisk identifikasjon og bostedskontroll, selv om det gjenstår avklaringer om teknisk integrasjon og registertilgang. En lommebokbasert løsning

kan på lengre sikt gi en mer standardisert løsning som er enklere å benytte på tvers av operatører, men det er usikkert om nødvendig infrastruktur vil være tilgjengelig ved oppstart av pilotordningen.

Vi vurderer at den registerbaserte løsningen med BankID er best egnet ved oppstart av den nye kontraktsperioden. Vi anbefaler at pilotordningen etableres med en registerbasert løsning der retten til beboerrabatt kontrolleres elektronisk ved kjøp av flybillett. Løsningen bør integreres i flyoperatørens ordinære bestillingssystem, slik at reisende som oppfyller bostedskriteriet, får tilgang til rabatterte billetter uten særskilt registrering eller søknadsbehandling.

Vi anbefaler at Samferdselsdepartementet stiller funksjonelle krav til den praktiske gjennomføringen, men at flyoperatørene selv får anledning til å velge hvordan kravene skal oppfylles. Det bør ikke stilles krav om bruk av bestemte tekniske leverandører eller identifikasjonstjenester, så lenge løsningen tilfredsstiller kravene til sikker identifikasjon og kontroll av folkeregistrert bosted.

Vi anbefaler at kontrollen av rett til rabatt gjennomføres ved hvert billettkjøp, slik at den bygger på oppdaterte bostedsopplysninger. Flyoperatøren bør som hovedregel bare motta en bekreftelse på om den reisende oppfyller bostedskriteriet, og ikke flere personopplysninger enn det som er nødvendig for å gjennomføre bestillingen.

Hvordan bestille billett for en gruppe eller hele familien?

Den praktiske løsningen for beboerrabatt må også gjøre det mulig å bestille billetter for flere reisende samtidig, eksempelvis når en familie skal reise sammen. Dette krever at retten til rabatt kan kontrolleres for hver enkelt passasjer, uten at alle nødvendigvis må identifisere seg elektronisk under bestillingen. Problemstillingen er særlig relevant for barn som ikke har tilgang til BankID eller annen elektronisk identifikasjon.

Vi anbefaler at det stilles krav i konkurransegrunnlaget om at operatørens bestillingssystem skal kunne håndtere gruppebestillinger der flere eller alle passasjerene har rett til beboerrabatt. Den nærmere tekniske løsningen bør overlates til operatøren.

Her er det flere ulike løsninger som kan være aktuelle:

- **Kontroll av bosted for hver enkelt passasjer ved bestilling.** Den som bestiller billettene, identifiserer seg elektronisk og oppgir nødvendig informasjon om de øvrige passasjerene. Systemet kontrollerer deretter om hver enkelt passasjer oppfyller bostedskriteriet, eksempelvis gjennom oppslag mot Folkeregisteret basert på fødselsnummer. Rabatten gis til de passasjerene som kvalifiserer. Denne løsningen krever ingen forhåndsregistrering, men forutsetter at den som bestiller, har tilgang til nødvendige opplysninger om medreisende.
- **Forhåndsregistrering av familiemedlemmer i en kundeprofil.** Et annet alternativ er at reisende kan registrere familiemedlemmer i en kundeprofil hos flyoperatøren. Retten til rabatt kontrolleres ved registrering og knyttes til den enkelte passasjer. Ved senere bestillinger kan den som bestiller, velge hvilke familiemedlemmer som skal reise, uten å gjennomføre hele kontrollprosessen på nytt. Dette kan gjøre gjentatte bestillinger enklere, men krever at operatøren etablerer en løsning for registrering og vedlikehold av beboerstatus.
- **Elektronisk bekreftelse fra medreisende under bestilling:** Et tredje alternativ er at medreisende som et ledd i bestillingsprosessen bekrefter sin identitet og rett til rabatt. Den som bestiller billett, registrerer navn og kontaktinformasjon på de medreisende. Billettsystemet sender deretter en forespørsel til hver av de medreisende om elektronisk bekreftelse på folkeregistrert bosted i pilotområdet. Den medreisende identifiserer seg med BankID eller en annen godkjent elektronisk identifikasjonsløsning. På bakgrunn av identifikasjonen kan systemet kontrollere vedkommendes folkeregistrerte bosted. Når retten til rabatt er bekreftet for de aktuelle passasjerene, kan bestillingen fullføres og billettene betales samlet.

Vi anbefaler at konkurransegrunnlaget stiller krav om at flere rabattberettigede passasjerer skal kunne inngå i samme bestilling, og at løsningen også må håndtere barn og andre reisende uten elektronisk identifikasjon. Operatøren bør selv kunne velge den tekniske løsningen, forutsatt at retten til rabatt kontrolleres på en sikker måte, og at det ikke oppstår behov for omfattende manuell kontroll ved avreise.

5.6.1 Reisende uten elektronisk identifikasjon

Ikke alle som har rett til beboerrabatt, vil kunne benytte elektronisk identifikasjon. Vi anbefaler derfor at den registerbaserte løsningen suppleres med en dokumentbasert ordning for disse reisende. Den alternative løsningen bør så langt som mulig baseres på forhåndskontroll av bostedsdokumentasjon, eksempelvis gjennom innsending av bostedsattest ved bestilling eller forhåndsregistrering hos flyoperatøren. Dette vil redusere behovet for manuell kontroll ved avreise. Det bør være et krav at personer uten elektronisk identifikasjon har en reell mulighet til å benytte rabatten, uten at ordningen medfører uforholdsmessig mye ekstraarbeid eller kostnader for den reisende eller for operatøren.

5.6.2 Alternativ til BankID

I vår anbefaling legger vi til grunn BankID som den mest aktuelle løsningen for elektronisk identifikasjon ved bestilling av flybillett med beboerrabatt. Det finnes imidlertid andre tjenester som kan benyttes til å identifisere reisende eller dokumentere retten til beboerrabatt. Vi har vurdert et offentlig administrert register, MinID, innlogging gjennom en tredjepartsleverandør som Vipps og elektronisk innsending av bostedsdokumentasjon.

Offentlig administrert register over rabattberettigede

Et alternativ til den anbefalte ordningen er et register over rabattberettigede som er administrert av det offentlige. Da kan innbyggere som ønsker å benytte ordningen, registrerer seg gjennom en offentlig digital tjeneste, hvor retten til rabatt kontrolleres mot folkeregistrert bostedsadresse. Personer som oppfyller vilkårene, registreres som rabattberettigede og får tilgang til en personlig rabattkode eller et digitalt beboerbevis. Ved bestilling av flybilletter benytter den reisende rabattkoden, som kontrolleres mot det offentlige registeret før rabatten trekkes fra billettprisen. Flyselskapet trenger dermed ikke selv å kontrollere bostedsdokumentasjon, men kan legge til grunn den rabattretten som er registrert og bekreftet av det offentlige.

En tilsvarende løsning benyttes på Island gjennom ordningen *Loftbrú*. Her logger innbyggerne seg inn på den offentlige tjenesteportalen Ísland.is med elektronisk ID, hvor de får bekreftet om de kvalifiserer til rabatt. De som har rett til rabatt, kan hente ut en personlig rabattkode som benyttes ved bestilling på flyselskapenes nettsider. Systemet kontrollerer rabattretten mot offentlige bostedsopplysninger og registrerer bruken av rabatten.

Også Spania benytter offentlige registre til kontroll av beboerstatus, men med en noe annen praktisk løsning. Gjennom det elektroniske kontrollsystemet SARA (Sistema de Acreditacion de Residencia Automatico) kan flyselskapene verifisere den reisendes rett til rabatt mot offentlige opplysninger i forbindelse med billettbestillingen. Den reisende trenger dermed normalt ikke å hente ut en egen rabattkode på forhånd. Den spanske modellen bygger i større grad på automatisk registerkontroll, mens den islandske ordningen benytter et offentlig administrert system som utsteder rabattkoder til kvalifiserte innbyggere.

MinID + Folkeregisteret

MinID er en offentlig elektronisk identifikasjonsløsning som benyttes gjennom ID-porten. Løsningen kan være aktuell for personer som ikke har BankID, men som har tilgang til MinID. Imidlertid er ID-porten

beregnet på offentlige tjenester. Private virksomheter, som flyselskapene, har derfor ikke tilgang til ID-porten eller MinID.

Det finnes unntak for private virksomheter som utfører oppgaver på vegne av det offentlige. Hvorvidt administrasjon av beboerrabatt på FOT-ruter kan omfattes av disse unntakene, må eventuelt avklares med Digitaliseringsdirektoratet, som administrerer ID-porten.

Tredjeparts ID-leverandør

Aktører som Vipps tilbyr ferdige løsninger for pålogging for bedrifter hvor brukeren gjennom Vipps kan gi samtykke til å dele sin registrerte adresse i kjøpsøyeblikket. I denne løsningen foretas det i standard-løsningen ikke en sanntidssjekk mot Folkeregisteret, men mot brukerens egen Vipps-profil. Vipps gir brukeren anledning til å registrere flere adresser, blant annet hjemmeadresse og arbeidsadresse. Det er derfor ikke tilstrekkelig å legge til grunn at adressen som deles, er identisk med personens folkeregistrerte bostedsadresse. Av denne grunn vurderes dette som en mindre egnet løsning enn verifisering via BankID, samt at innlogging gjennom Vipps krever at brukeren har en ordinær Vipps-profil slik at tjenesten derfor ikke er et fullgodt alternativ for alle som mangler BankID.

Manuell opplasting

Et enklere alternativ er at den reisende laster opp dokumentasjon på bosted og rett til rabatt som et ledd av kjøpsprosessen. I denne løsningen kan da den reisende laste opp sin fysiske bostedsattest, få denne forhåndsverifisert, og trenger dermed ikke å medbringe denne på reisen. Denne løsningen medfører administrative kostnader både for den reisende og for operatøren. Vi vurderer denne løsningen som mindre egnet og ser at det kan være problemer knyttet til deling av personsensitive opplysninger.

6 Virkninger av den anbefalte ordningen for berørte grupper

6.1 Beboere

Beboerne skjermes fra økningen i maksimalprisen gjennom beboerrabatten og kan reise til om lag dagens prisnivå. Samtidig kan lavere etterspørsel blant ikke-beboere gjøre det lettere å få plass på ønskede avganger. I middelsvekstscenarioet øker antall reiser blant beboere med om lag 15 prosent fra 2026 til 2032, og beboernes andel av passasjerene øker fra 44 til 53 prosent. Ordningen kan dermed gi bedre reisemuligheter for både private og arbeidsrelaterte reiser. Gevinsten avhenger av at kapasiteten frigjøres på de rutene og avgangene beboerne etterspør.

Samtidig medfører innføring av beboerrabatt bortfall av sosiale rabatter i pilotområdet. Det gir høyere billettpriser for grupper som tidligere kvalifiserte til sosial rabatt. Dette er personer over 67 år, barn under 16 år, uføre, blinde voksne, hørselshemmede voksne, samt ledsagere. Selv om vi ikke har gjort egne beregninger for denne gruppen, kan man forvente en moderat nedgang i etterspørselen fra denne gruppen beboere.

Tabell 6.1: Antall personer per kommune i pilotområdet som før pilotordningen hadde krav på sosial rabatt på FOT-flyvninger grunnet alder. Folketall fra 2026. Kilde: SSB tabell 07459

Kommune	Barn under 16 år	Eldre over 67 år	Prosent av befolkningen under 16 år og over 67 år	Total befolkning i kommunen
Lødingen	240	606	43 %	1 964
Røst	55	113	36 %	471
Værøy	92	148	37 %	656
Flakstad	167	291	37 %	1 235
Vestvågøy	2 066	2 213	37 %	11 616
Vågan	1 556	1 947	35 %	9 905
Hadsel	1 351	1 797	38 %	8 374
Bø	329	739	41 %	2 609
Øksnes	695	920	35 %	4 613
Sortland	1 863	2 018	36 %	10 748
Andøy	675	1 105	39 %	4 525
Moskenes	92	235	34 %	976
Kvæfjord	436	660	38 %	2 901
Totalt i pilotområdet	9 617	12 792	37 %	60 593

Av tabellen ser vi at av totalt 60 593 innbyggere i 2026 i det foreslåtte pilotområdet, så hadde 37 prosent krav på 50 prosent sosial rabatt på sin FOT-rutebillett. Denne andelen varierer svakt over kommunene i pilotområdet, med Lødingen kommune som den kommunen som har flest innbyggere i de to aldersgruppene som gir rett til sosial rabatt basert på alder.

Evalueringen av rabattordningen vil avdekke om beboerrabatten ledet til økt tilgjengelighet av billetter på FOT-rutene for innbyggerne i pilotområdet. Dersom det gjennomføres en spørreundersøkelse som en del av evalueringen, kan man i tillegg fange opp beboernes opplevde tilgjengelighet og tilfredshet med beboerrabatten. Det kan være spesielt interessant å undersøke hvorvidt de som tidligere hadde sosialrabatt også er fornøyde med ordningen, til tross for at de må betale høyere billettpriser.

6.2 Lokalt næringsliv og offentlige tjenestereiser

For lokalt næringsliv vil ordningen ha ulike virkninger. Ansatte som omfattes av beboerrabatten, skjermes fra prisøkningen og kan få bedre tilgang til flyseter. Dette kan gjøre det enklere å gjennomføre møter, oppdrag og andre arbeidsreiser utenfor regionen. Samtidig blir det dyrere å fly inn ansatte, spesialister, leverandører og kunder som bor utenfor rabattområdet. Virksomheter som er avhengige av tilreisende arbeidskraft eller kompetanse, kan derfor få økte kostnader. Reiselivsnæringen kan også få færre besøkende som følge av høyere billettpriser. Virkningene vil variere med virksomhetenes behov og hvilke transportalternativer de reisende har.

Virkningene for offentlige tjenestereiser avhenger av hvor den reisende er bosatt. Ansatte som omfattes av beboerrabatten, skjermes fra prisøkningen og kan få bedre tilgang til ønskede avganger. For ansatte bosatt utenfor området kan billettutgiftene øke betydelig, særlig ved reiser som bare omfatter FOT-strekningen. Nødvendige tjenestereiser er gjerne mindre prisfølsomme. Prisøkningen kan derfor i større grad gi høyere utgifter for offentlige virksomheter enn færre reiser. Etterspørselsmodellen gir ikke et eget anslag på denne budsjettvirkningen.

6.3 Turister og andre tilreisende

Turister og andre tilreisende, for eksempel personer som besøker familie og venner i regionen, omfattes av den økte maksimalprisen. Den største etterspørselsvirkningen beregnes for direkte ferie- og fritidsreiser blant ikke-beboere. Ved en maksprisøkning på 200 prosent reduseres antall slike reiser med om lag 47 prosent fra 2026 til 2032. For ferie- og fritidsreisende med transfer er nedgangen om lag 13 prosent, fordi prisøkningen på FOT-strekningen utgjør en mindre del av totalprisen. Noen kan velge andre reisemål eller avstå fra reisen, mens andre kan benytte alternative flyplasser, transportmidler eller avgangstidspunkter. Færre passasjerer på FOT-rutene innebærer derfor ikke nødvendigvis en tilsvarende nedgang i antall besøkende til regionen.

For ikke-beboere med rett til sosial rabatt vil den sosiale rabatten fortsatt redusere maksimalprisen med 50 prosent. Dersom maksimalprisen for ikke-beboere økes med 200 prosent, vil maksimalprisen etter sosial rabatt også øke med 200 prosent sammenlignet med dagens rabatterte pris. Den nye rabatterte maksimalprisen vil samtidig ligge 50 prosent over dagens ordinære maksimalpris.

6.4 Pasientreiser

6.4.1 Generelt om ordningen

Tilgang til spesialisthelsetjenester er en grunnleggende del av velferdstilbudet, men avstandene til sykehus og andre spesialiserte behandlingstilbud varierer betydelig mellom ulike deler av landet. Dette gjelder særlig i Nord-Norge, hvor lange avstander, spredt bosetting og krevende topografi gjør at mange pasienter må reise langt for å få nødvendig behandling. Luftfarten har derfor en viktig funksjon i å redusere geografiske avstandsulemper og sikre befolkningen tilgang til spesialisthelsetjenester.

Pasientreiseordningen skal bidra til at geografisk avstand til behandlingsstedet ikke blir et hinder for å motta offentlig finansierte helsetjenester. Pasienter som reiser til eller fra behandling kan, når vilkårene er oppfylt, få dekket hele eller deler av reiseutgiftene. Ordningen omfatter både reiser som pasienten organiserer selv og såkalte organiserte pasientreiser, der Pasientreiser i det aktuelle helseforetaket planlegger og bestiller transporten. Behovet for organisert transport kan skyldes pasientens helsetilstand eller at det ikke finnes et egnet offentlig transporttilbud.

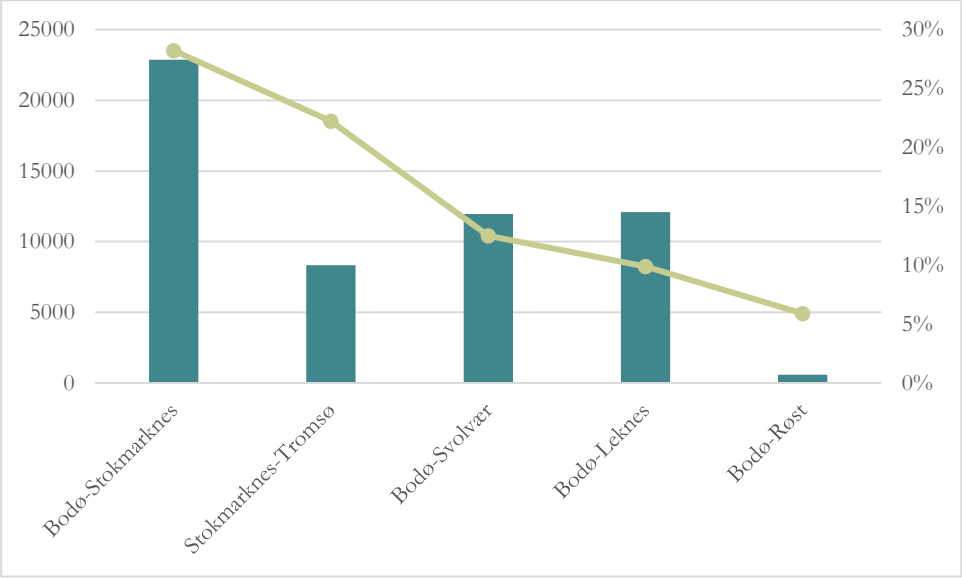
Norge er delt inn i fire helseregioner, hvor Helse Nord dekker Nordland, Troms og Finnmark. Inndelingen av helseregioner bestemmer hvilket regionalt helseforetak som har det økonomiske og organisatoriske

ansvaret for helsehjelp til innbyggerne i regionen. Samtidig er det en pasientrettighet som gir rett til fritt valg av behandlingssted der hvor pasienten ønsker i hele landet. Det kan fritt velges et offentlig sykehus eller en privat avtalespesialist i en annen helseregion. De fire regionale helseforetakene har ansvar for pasientreiseområdet i sine respektive regioner, mens den praktiske bestillingen og planleggingen av organiserte reiser skjer gjennom Pasientreiser-funksjonene ved helseforetakene. Pasientreiser HF ivaretar samtidig nasjonale og felles oppgaver knyttet til ordningen.

6.4.2 Pasientreiser med fly i Helse-Nord

Det er i Helse Nord at fly har størst betydning som del av pasientreiseordningen. Helse Nord dekker et svært stort geografisk område med spredt bosetting, lange reiseavstander og flere steder der alternative transportformer innebærer svært lang reisetid. Samtidig er spesialisthelsetjenestene fordelt mellom blant annet Universitetssykehuset Nord-Norge, Nordlandssykehuset, Helgelandssykehuset og Finnmarkssykehuset. Det oppstår derfor et betydelig behov for reiser mellom lokalsykehus, større regionale sykehus og befolkningens bosteder. Det er ikke bare pasientreiser ut av pilotområdet, men også inn til pilotområdet. Nordlandssykehuset Vesterålen ligger på Stokmarknes og har blant annet medisinsk avdeling med spesialisttjenester innen generell indremedisin, dialyse, samt lunge og gastroenterologi.

I Hansen m.fl. 2025 vises det til at om lag 345 000 flyreiser innenlands i Norge i 2024 var pasientrelaterte, og at betydningen er særlig stor i Nord-Norge. Fra RVU-fly kan vi hente antall reisende etter reisehensikt per strekning. Figuren under viser antall pasientreiser og andelen pasientreiser av totalt antall reiser for FOT-rutene i pilotområdet i 2024:



Figur 6.1: Antall og andelen pasientreiser av totalt antall reiser for FOT-rutene i pilotområdet i 2024.

Av figuren ser vi at det var i underkant av 23 000 reiser på strekningen Bodø-Stokmarknes i 2024, og av disse, var ca. 28 % pasientrelaterte. Andelen pasientreiser for Stokmarknes – Tromsø, Bodø-Svolvær, Bodø-Leknes og Bodø-Røst var henholdsvis 22%, 13 %, 10 % og 6 % i 2024.

Pasientreiser inngår i en bredere gruppe med lav antatt prisfølsomhet i modellen. Virkningene for pasientreiser kan derfor ikke tallfestes separat, men vurderes kvalitativt. For organiserte pasientreiser som ikke omfattes av beboerrabatten, vil høyere billettpriser først og fremst kunne øke helseforetakenes transportkostnader.

For pasientene kan bedre tilgang til flyseter være vel så viktig. De har ofte begrenset fleksibilitet i valg av avgang fordi reisen må tilpasses behandlingstimer og eventuelle videre forbindelser. Dersom makspris-økningen reduserer andre gruppers etterspørsel på disse avgangene, kan det bli lettere å gjennomføre pasientreisene. Bedre tilgjengelighet kan dessuten redusere risikoen for utsatte behandlinger og ubenyttede behandlingstimer, med gevinster for både pasientene og helsetjenesten.

Det bør avklares om beboerrabatten også skal gjelde når Pasientreiser bestiller og betaler billetten på vegne av en pasient som er folkeregistrert i pilotområdet. Alternativet er at slike reiser følger et eget prisregime uten beboerrabatt. Valget vil påvirke helseforetakenes transportkostnader og de totale økonomiske virkningene.

6.5 Operatøren

Operatøren får større rom for å øke og differensiere billettprisene. I modellen mer enn oppveier økte inntekter per reise bortfallet av inntekter fra færre passasjerer. Ved den anbefalte maksprisøkningen er billettinntektene anslått å være om lag 105 prosent høyere i 2032 enn i 2026. Større prisforskjeller mellom avganger kan også bidra til å spre etterspørselen. Inntektsanslaget er imidlertid følsomt for operatørens faktiske prising og endringer i reisesammensetningen. Økte billettinntekter kan heller ikke uten videre tolkes som økt overskudd, siden kostnader, administrasjon av rabattordningen og offentlig kompensasjon også påvirker resultatet.

Kostnader ved å utvikle ordningen, ev. litt administrativt/drift.

6.6 Staten

Høyere billettinntekter kan redusere behovet for statlig kompensasjon for å opprettholde flytilbudet. Hvor stor besparelsen blir, avhenger blant annet av kostnadsutviklingen, konkurransen i anbudene og hvordan operatørene vurderer framtidige inntekter. Beregningene gir derfor ikke et direkte anslag på statens besparelser. Det kan også oppstå utgifter til administrasjon og kontroll av beboerrabatten. Økte kostnader ved offentlig betalte tjeneste- og pasientreiser kan dessuten motvirke deler av besparelsen for offentlig sektor samlet.

6.7 Fordelingsvirkninger og mulige utilsiktede konsekvenser

Ordningen innebærer en tydelig prioritering av beboernes tilgang til flytilbudet. Bosted blir avgjørende for hvilken pris den reisende møter. Det kan gi store prisforskjeller mellom personer med tilsvarende reisebehov, blant annet på hver side av rabattområdets grense. Ikke-beboere med lav inntekt og få transportalternativer kan bli særlig berørt. Samtidig kan beboere med hyppige reiser få større samlet nytte av ordningen enn dem som sjelden bruker fly.

En mulig konsekvens er at flere velger andre flyplasser eller transportmidler, med lengre reisetid og endret belastning på øvrig transporttilbud. Frigjorte seter kan også fylles av beboere eller andre som tidligere ikke fikk plass. Da kan tilgjengeligheten bli bedre uten at samlet passasjertall faller like mye som beregnet.

7 Evaluering av piloten

Det anbefales følgende oppsett for evaluering av pilotordningen:

- **Evaluer både tilgjengelighet og øvrige virkninger:** Evalueringen bør undersøke om fastboende får bedre tilgang til FOT-rutene, og hvordan ordningen påvirker billettpriser, passasjergrunnlag, kapasitetsutnyttelse og eventuelt operatørens økonomi.
- **Sikre nødvendige data før oppstart:** I utformingen av neste avtale bør det stilles krav om rapportering av nødvendige data, for eksempel billettilgjengelighet på faste tidspunkter før avgang. Rapporteringsrutiner bør avklares før pilotstart. Det bør også gjennomføres en spørreundersøkelse blant beboere før pilotoppstart.
- **Benytt sammenligningsruter:** Evalueringen bør kombinere før-etter-analyser med sammenligning mot relevante FOT-ruter uten beboerrabatt, for å kunne vurdere i hvilken grad observerte endringer skyldes pilotordningen eller øvrige endringer i samfunnet.
- **Suppler med beboerundersøkelser:** Spørreundersøkelser før og etter pilotstart bør kartlegge opplevd tilgjengelighet, tilfredshet og udekket reisebehov.
- **Gjennomfør evalueringen i flere trinn:** En overordnet statussjekk bør gjennomføres etter om lag seks måneder, mens en samlet evaluering bør gjennomføres etter minst ett års drift. Dersom indikatorer på måloppnåelse tilsier det, kan eventuelle justeringer gjøres underveis i avtaleperioden.

7.1 Innledning

Formålet med evalueringen er å undersøke om pilotordningen med beboerrabatt har bidratt til å bedre lokalbefolkningens tilgang til FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen, og hvilke virkninger ordningen har hatt for øvrige reisende, operatøren og staten. Et sentralt spørsmål er om fastboende har fått bedre mulighet til å kjøpe billett på ønsket avgang, også kort tid før avreise, samtidig som billettprisene for denne gruppen holdes på om lag samme nivå som før innføringen. Evalueringen skal også vurdere i hvilken grad eventuelle endringer kan tilskrives ordningen.

Evalueringen skal også undersøke hvordan ordningen påvirker etterspørselen etter FOT-rutene, kapasitetsutnyttelsen og fordelingen av trafikk mellom rabattberettigede og øvrige reisende. Videre bør det vurderes om endringer i passasjergrunnlaget og billettinntektene har betydning for operatørens økonomi og statens kompensasjonsbehov.

God kapasitetsutnyttelse er fortsatt ønskelig. Bedre tilgjengelighet kan oppnås dersom billetter er tilgjengelige nærmere avreise, selv om flyene til slutt får like høyt belegg som i dag. Evalueringen bør derfor skille mellom kapasitetsutnyttelsen ved avgang og muligheten til å kjøpe billett når reisebehovet oppstår.

Data om belegg og kapasitet vil være tilgjengelige og utgjør grunnlaget for evalueringen. Et mer direkte mål på tilgjengelighet krever opplysninger fra operatørens bookingsystem. Krav om levering av slike data bør inngå i neste avtale mellom staten og operatøren. Evalueringen må derfor planlegges i forbindelse med avtaleinngåelsen, og nødvendige førmålinger må sikres før piloten starter.

7.2 Indikatorer på måloppnåelse

Belegg og kapasitetsutnyttelse
Data fra Avinor om antall passasjerer og seter gjør det mulig å følge utviklingen i kapasitetsutnyttelsen. En sentral indikator er andelen avganger med 95 og 100 prosent belegg. Resultatene bør fordeles etter rute, retning, tidspunkt, ukedag og sesong, fordi kapasitetsutfordringene kan være konsentrert til bestemte periode eller avganger.

Belegget ved avgang gir likevel begrenset informasjon om billettilgjengeligheten på bestillingstidspunktet. En avgang kan ha vært utsolgt flere dager før avreise, men ha ledige seter ved avgang som følge av sene avbestillinger eller passasjerer som ikke møter opp. Tilsvarende kan en full avgang ha hatt billetter tilgjengelig fram til kort tid før avreise.

Billettilgjengelighet før avreise
Dersom nødvendige data sikres, bør evalueringen måle andelen avganger hvor det fortsatt er mulig å kjøpe minst én billett 48 timer før planlagt avgang. Dette gir et direkte mål på billettilgjengeligheten kort tid før avreise. Ettersom pilotordningen ikke innebærer at seter reserveres for fastboende, vil tilgjengeligheten i utgangspunktet være den samme for alle reisende. For de rabattberettigede er det derfor kombinasjonen av tilgjengelig kapasitet og muligheten til å kjøpe billett til rabattert pris som avgjør om ordningen gir bedre tilgang til flytilbudet. Dette gir et mer direkte mål på muligheten til å reise på kort varsel. Tilgjengeligheten kan også registreres sju døgn og ett døgn før avgang for å vise når knappheten oppstår. Måletidspunktene bør fastsettes før datainnsamlingen starter og være de samme gjennom hele perioden.

Tid før avgang	Hva indikatoren kan belyse
7 døgn	Tilgjengelighet ved relativt kort planleggingshorisont
48 timer	Mulighet for reise på kort varsel
24 timer	Tilgjengelighet ved akutte eller lite planlagte reisebehov

Opplysningene bør knyttes til den enkelte avgang, slik at billettilgjengeligheten kan sammenholdes med kapasitet og faktisk passasjertall. Gjennomsnittlig billettpris for beboere og ikke-beboere hver for seg bør også registreres.

Tilgangen til disse dataene forutsetter at staten stiller krav om levering fra operatøren i neste avtale. Kravet bør angi hvilke opplysninger som skal registreres, hvilke ruter som skal omfattes, og hvordan og hvor ofte dataene skal leveres. Hvis slike data ikke sikres, må vurderingen bygge på belegg og kapasitet, supplert med undersøkelser av beboernes erfaringer.

Opplevd tilgjengelighet og tilfredshet
Dersom det gjennomføres en spørreundersøkelse som en del av evalueringen, kan man fange opp beboernes opplevde tilgjengelighet og tilfredshet med beboerrabatten. En spørreundersøkelse før og etter innføringen kan belyse om fastboende opplever at det er blitt enklere å få billett på ønsket avgang. Undersøkelsen bør kartlegge hvor ofte manglende billetter fører til at de endrer reisetidspunkt, velger andre reisemåter, utsetter reisen eller lar vær å reise i det hele tatt. Det kan være spesielt interessant å undersøke hvorvidt de som tidligere hadde sosialrabatt også er fornøyde med ordningen, til tross for at de må betale høyere billettpriser.

Utvalget i spørreundersøkelsen bør omfatte fastboende med rett til rabatt, også dem som ikke har gjennomført en flyreise. Dette er viktig for å fange opp reisebehov som ikke kommer til uttrykk i passasjertallene.

Ved behov kan intervjuer med beboere, lokalt næringsliv og helseforetak utdype hvilke reisebehov som er vanskeligst å dekke. For pasientreiser kan det eksempelvis undersøkes om manglende flybilletter fører til at konsultasjoner eller behandlinger må flyttes. Slike undersøkelser kan bidra til å forklare funnene og belyse konsekvenser for grupper med begrenset fleksibilitet.

Trafikkfordeling
Evalueringen bør undersøke hvordan pilotordningen påvirker passasjergrunnlaget og fordelingen av trafikken mellom de fire pilotlufthavnene og alternative lufthavner i regionen, som Andøya lufthavn og Harstad/Narvik lufthavn. Særlig relevant er det å undersøke om høyere maksimalpriser for ikke-beboere fører til økt bruk av Harstad/Narvik lufthavn, og hvordan beboerrabatten påvirker lufthavnvalget blant innbyggere i randsonene til pilotområdet. Utviklingen kan analyseres med utgangspunkt i trafikkstatistikk fra Avinor, supplert med data fra RVU-fly dersom dette er tilgjengelig for relevante perioder.

7.3 Metode for evaluering av piloten

Utviklingen i indikatorene bør først sammenlignes før og etter pilotstart. Analysene må ta hensyn til sesongvariasjon og endringer i rutetilbudet. En slik sammenligning viser om situasjonen har endret seg, men endringene kan også skyldes andre forhold enn piloten. Blant annet kan turisme, konjunkturer og utviklingen i alternative transporttilbud påvirke etterspørselen.

Utgangspunkt for analyse:

$$\textbf{Endring før og etter pilot} = \textbf{Pilotruter}_{\textbf{etter}} - \textbf{Pilotruter}_{\textbf{før}}$$

For å styrke vurderingen av pilotens effekt bør utviklingen sammenlignes med tilsvarende utvikling på andre FOT-ruter uten beboerrabatt. Dette kan gjøres med en difference-in-differences-analyse, vist i eksempelet under og som gjennomført i TØI-rapport 2002/2023. Hvis andelen helt fulle avganger faller mer på pilotrutene enn på sammenligningsrutene, kan det tyde på at piloten har bidratt til nedgangen. Tilsvarende kan metoden brukes på billettilgjengelighet dersom slike data finnes for begge grupper av ruter.

Analyse av årsakssammenheng:

$$\textbf{Effekt av piloten} = \textbf{Pilotruter}_{\textbf{(etter - før)}} - \textbf{Sammenlikningsruter}_{\textbf{(etter - før)}}$$

Sammenligningsrutene må gi et rimelig bilde av hvordan pilotrutene ville ha utviklet seg uten ordningen. Valget av sammenlikningsruter kan bygge på likhet i blant annet trafikkutvikling og passasjersammensetning. Det bør undersøkes om rutene hadde noenlunde parallell utvikling før pilotstart. Ruter som påvirkes vesentlig av at piloten flytter trafikk mellom flyplasser, vil være mindre egnet som sammenligningsgrunnlag, for eksempel flyvninger fra Harstad/Narvik- Evenes.

Analysens innhold vil avhenge av datatilgangen. Beleggsdata, som vi vet er tilgjengelig, gir grunnlag for å sammenligne endringer i kapasitetsutnyttelse. Dersom data om billettilgjengelighet også sikres for pilotrutene og sammenligningsrutene, kan evalueringen gi et mer direkte svar på om piloten har bedret muligheten til å kjøpe billett kort tid før avreise.

Større endringer i rutetilbud, kapasitet og øvrige avtalevilkår må dokumenteres. Dersom slike endringer skjer samtidig med pilotstart, kan det være vanskelig å skille virkningen av beboerrabatten fra virkningen av de øvrige endringene.

7.4 Hva må gjøres før, under og etter piloten?

Før pilotstart
Ved utforming av neste avtale bør behovene for å kunne gjøre en evaluering avklares. En mulighet er at staten stiller krav om levering av data om billettilgjengelighet på faste tidspunkter før avgang, eksempelvis en uke eller 48 timer før avgang. Dersom disse dataene skal brukes til å sammenligne pilotrutene med andre ruter, må rapporteringen også omfatte aktuelle sammenligningsruter. Samtidig er det forståelig at det kan være et urimelig krav å stille overfor operatøren.

Et alternativ er å be operatøren om historiske data som kan beskrive situasjonen før piloten for pilotrutene. Et rapporteringskrav som først gjelder fra pilotstart, sikrer ikke i seg selv et sammenlignbart datagrunnlag fra *før* innføringen. Dersom det mangler både historiske data for pilotrutene og data for sammenligningsruter, blir grunnlaget for å vurdere pilotens effekt på billettilgjengeligheten vesentlig svakere.

Indikatorer, sammenligningsruter og ansvar for datainnsamling må være fastsatt før ordningen innføres. Det bør kontrolleres at dataene kan leveres i avtalt format og kobles til den enkelte avgang. En eventuell beboerundersøkelse må også gjennomføres før oppstart. Førperioden bør helst dekke et helt år for å fange opp sesongvariasjonen. Et konkret forslag for å fange opp tilgjengeligheten, er å systematisk sjekke tilgjengelighet av flybilletter på operatørens hjemmesider 48 timer før avgang, ett år før pilotstart.

Under piloten
Data bør samles inn og kvalitetssikres løpende. Etter om lag seks måneder kan en første status brukes til å avdekke problemer med gjennomføringen og datakvaliteten. Resultatene vil da bare dekke deler av året og bør tolkes som foreløpige.

En første samlet evaluering bør gjennomføres etter minst ett års drift, slik at tilsvarende sesonger før og etter innføringen kan sammenlignes. Beboerundersøkelsen bør gjentas på omtrent samme tid av året som førundersøkelsen.

Underveismålingen kan også brukes til å gjøre nødvendige justeringer i selve piloten, dersom foreløpige data eller erfaringer tilsier det. Dersom belegget eksempelvis har falt for mye eller nesten ikke endret seg i det hele tatt, kan man eksempelvis endre hvem som har rett på beboerrabatt eller justere nivået på maksimalprisen.

Etter piloten
Sluttevalueringen vurderer om ordningen har gitt fastboende bedre tilgjengelighet, og i hvilken grad forbedringene skyldes piloten. Det krever et analyseopplegg som tar hensyn til sesongvariasjon, endringer i flytilbudet og andre forhold som påvirker etterspørselen. Valg av sammenligningsruter og analysemetode er derfor avgjørende for å kunne trekke troverdige konklusjoner om årsak og virkning. Eventuelle justeringer av ordningen underveis må også inngå i vurderingen.

Analysen bør undersøke hvem ordningen har fungert for, og på hvilke ruter og tidspunkter tilgjengeligheten har blitt bedre. Resultatene må ses i sammenheng med kapasitetsutnyttelsen og beboernes erfaringer. En samlet vurdering av virkningene og usikkerheten i resultatene vil gi et faglig grunnlag for å anbefale om ordningen bør videreføres, og hvordan den eventuelt bør justeres.

Referanser

Denstadli, J. M., Thune-Larsen, H. og Farstad, E. (2024): Reisevaner på fly 2023. TØI-rapport 2025/2024. Transportøkonomisk institutt.

Digitaliseringsdirektoratet (2026). Stor aktivitet i sandkassen for digital lommebok. Samarbeidsportalen, publisert 3. juni 2026. Digdir – Stor aktivitet i sandkassen for digital lommebok

Gregersen, F. A., Hartveit, K. J. L., Tveit, A. K. og Christiansen, P. (2023): Billigere kollektivbilletter og nye takstsystemer. TØI-rapport 2001/2023. Transportøkonomisk institutt

Gregersen, F. A., Hartveit, K. J. L. og Christiansen, P. (2023): Evaluering av gratis kollektivtransport. TØI-rapport 2002/2023. Transportøkonomisk institutt. Evaluering av gratis kollektivtransport

Hansen, W., Denstadli, J. M., Johansen, B. G., Ydersbånd, I. M., Thune-Larsen, H., Brunstad, Ø. L., Farstad, E., Nævestad, T. O., Meyer, S. F., Uhlving, V. M., Kristensen, N. B. og Steinsland, C. (2025): Luftfartens nytteverdi. TØI-rapport 2113/2025. Luftfartens nytteverdi

Kristensen, N. B. og Thune-Larsen, H. (2022). Effekter av klimatiltak i norsk luftfart. TØI-rapport 1878/2022. Effekter av klimatiltak i norsk luftfart

Oslo Economics (2025): Kostnader og mulige tiltak for et mer effektivt regionalt flytilbud. Rapport 2025-41: Kostnader og mulige tiltak for et mer effektivt regionalt flytilbud

Oslo Economics (2026): Forslag til offentlig kjøp av flyruter i Nord-Norge. Rapport 2026-82. Oslo Economics, Norconsult, Gravity Consult. Forslag til offentlige kjøp av flyruter i Nord-Norge

Regjeringen (2023): Meld. St. 10 (2022-2023) Bærekraftig og sikker luftfart; Nasjonal luftfartsstrategi.

Vedlegg

Vedlegg 1. Erfaring med praktisk gjennomføring av beboerrabatt i andre land

Beboerrabatt på flyreiser er innført i ulike former i flere land. Oslo Economics (2025) viser blant annet til ordninger i Spania, Italia, Portugal, Skottland og Frankrike. Ordningene varierer både når det gjelder hvordan rabatten beregnes, hvordan retten til rabatt dokumenteres og kontrolleres, og hvordan det økonomiske oppgjøret mellom den reisende, flyselskapet og myndighetene gjennomføres. Et fellestrekk er at retten til rabatt normalt er knyttet til bosted eller annen dokumentert tilknytning til et bestemt geografisk område.

Felles for de fleste av ordningene er at de i stor grad benyttes på forbindelser til og fra øyer, noe som gjør den geografiske avgrensningen av målgruppen relativt enkel.

Det kan overordnet skilles mellom to hovedmodeller for den praktiske utbetalingen av rabatten. I den ene modellen får den reisende rabatten direkte ved kjøp av billetten, mens flyselskapet mottar kompensasjon fra myndighetene. Denne løsningen benyttes blant annet i Skottland, Frankrike og Spania. I den andre modellen betaler den reisende ordinær billettpris og får refundert hele eller deler av differansen i etterkant, etter at reisen og retten til rabatt er dokumentert. Sistnevnte løsning benyttes blant annet i Portugal og for enkelte reiser i Italia. I utredningen fra Oslo Economics, pekes det på at en refusjonsmodell kan være mindre brukervennlig fordi den reisende må legge ut hele billettprisen, som i enkelte tilfeller kan være et betydelig utlegg og en betydelig ulempe for den reisende.

Skottland er et eksempel på en ordning basert på forhåndsregistrering. Reisende som kvalifiserer til rabatt registrerer seg i et statlig system og mottar et beboerrabattkort med en tilhørende kode. Koden benyttes ved bestilling av billetten, slik at rabatten trekkes fra allerede ved kjøpet.

I **Spania og Frankrike** mottar den reisende også rabatten direkte ved kjøp av billetten, men Oslo Economics viser til at den reisende må kunne dokumentere sin beboerstatus i forbindelse med reisen. Bosatte på Kanariøyene, Belearic Island og Ceuta, faller innenfor et av områdene med rabatterte flyreiser mellom øyene og mellom det spanske fastlandet og har krav på inntil 75 % rabatt på flyreisen. Flyreisen bestilles online ved at den reisende velger «Island Resident Discount». Ved ombordstigning i flyet bes passasjeren om å oppgi bostedsattest (Certificado de Empadronamiento)[6]. Flyselskapet mottar deretter kompensasjonen fra myndighetene. Ordningen kombinerer dermed rabatt ved bestilling med en kontrollmekanisme som skal sikre at rabatterte billetter bare benyttes av personer som faktisk kvalifiserer til ordningen.

I **Portugal** benyttes en annen modell, der den reisende som hovedregel betaler ordinær pris og får refundert differansen mellom denne og den subsidierte prisen etter reisen. For skattemessig bosatte på Azorene-øygruppen betaler reisende maksimalt 61 euro for tur/retur billetter mellom øyene på Azorene. For enveisbilletter er maksprisen 35 euro. Maksprisene er satt lavere for barn. Ordningen fungerer ved at reisen bestilles online via SATA Azore Airlines nettsider. Ved ombordstigning i flyet, må den reisende fremvise nasjonalt ID-kort, skattekort eller pass. Eventuelt er også fødselsattest gyldig for barn[7].

[6] Canary Island Resident Discount – Get Up. Get Out. Get Lost.

[7] Azores Fare: €60 round trip | Azores Airlines

Deler av den **italienske** ordningen er organisert tilsvarende som i Portugal. Her er det to ulike modeller for beboerrabatt for henholdsvis Sicilia og Sardinia:

	Sardinia	Sicilia
Hovedmodell	Regulert beboertakst innenfor offentlig tjenesteyting	Tilskudd/refusjon av billettutgiften
Kobling til FOT/PSO	Ja, på bestemte regulerte ruter	Ikke på samme måte, støtte til den reisende
Prisregulering	Maksimal beboertakst fastsettes	Markedsprisen ligger i utgangspunktet til grunn

På Sicilia er ordningen som Oslo Economics (2025) omtaler i større grad en direkte støtte/refusjons-ordning til den reisende. Fastboende på Sicilia kan søke om et bidrag tilsvarende 25 prosent av billett-prisen, med et maksimalt støttebeløp på 37,50 euro per enkeltreise. Prioriterte grupper kan få 50 prosent, maksimalt 75 euro. Ordningen er eksplisitt begrunnet med å redusere ulempene som følger av øysituasjonen. Den fungerer altså ikke primært ved at staten regulerer selve flyruten og setter en egen residenttakst, men ved at den reisende får refundert en del av utgiften. Ordningen er fortsatt i bruk i 2026.

På Sardinia er beboertakstene først og fremst integrert i ordningen for *continuità territoriale aerea* – altså offentlig tjenesteyting på bestemte flyruter. Den nye ordningen fra 29. mars 2026 gjelder blant annet forbindelser mellom Cagliari, Olbia og Alghero og Roma Fiumicino/Milano Linate. På disse rutene fastsettes blant annet minimumsfrekvenser, kvalitetskrav og maksimale rabatterte priser for fastboende og enkelte andre grupper. Ordningen er dermed tett integrert i selve reguleringen og kjøpet av flyrutetjenesten.

I tillegg til de internasjonale ordningene som omtales i rapporten til Oslo Economics, har **Australia** flere ordninger som skal redusere kostnadene ved flyreiser i avsidesliggende og tynt befolkede områder. To ordninger som er særlig relevante som sammenligningsgrunnlag for en mulig beboerrabatt på norske FOT-ruter, er «Local Fare Scheme» i **Queensland** og «Regional Airfare Zone Cap Scheme» i **Western Australia**. Begge er geografisk målrettede mot regionalbefolkningen, men er ulikt utformet når det gjelder prisregulering, kvalifikasjonskrav og administrasjon. I Queensland gir ordningen kvalifiserte beboere et tilskudd på inntil 200 australske dollar per enkeltreise på flygninger innenfor ordningens geografiske område. Den reisende betaler samtidig en minstepris på 99 australske dollar, i tillegg til eventuelle bestillingsgebyrer. Ordningen kan benyttes på inntil 24 enkeltreiser per regnskapsår. I Western Australia er ordningen utformet på en annen måte. Regional Airfare Zone Cap Scheme inne-bærer at innbyggere utenfor Perth- og Peel-regionene kan kjøpe flybilletter til og fra Perth til en fastsatt maksimalpris. Prisgrensen avhenger blant annet av avstanden mellom den regionale lufthavnen og Perth. For reiser fra 1. juli 2026 skiller ordningen også mellom priser på avganger med ulik etterspørsel, og setter en grense på 12 reiser per år.

Også på Island finnes en tilsvarende beboerrabatt-ordning. I ordningen kvalifiserer innbyggere i distrikts-områder, langt fra hovedstadsregionen, til beboerrabatt. Ordningen gjelder også folkeregistrerte på øyer, men som ikke har veiforbindelse. Totalt kvalifiserer ca. 60 000 innbyggere til ordningen som gis for inntil 6 flyreiser per år med 40 % prisavslag for reiser til/fra hovedstadsregionen[8]. Brukere av ordningen, legitimerer seg på nettsiden Ísland.is, hvor de henter ut en rabattkode. Rabattkoden gir prisavslag ved bestilling av flyreise på flyselskapenes nettsider[9]. Ordningen er ment å styrke bosetning i distriktene og utjevne reisemulighetene mellom innbyggere[10].

[8] Loftbrú (Air Bridge) – Vegagerðin

[9] Loftbrú | Ísland.is

[10] Loftbrú | Ísland.is

Land	Formål	Hvem kan få rabatt	Praktisk utforming av ordningen
Skottland	Formålet med ordningen er å møte utfordringen med høye flypriser i de mest perifere delene av Highlands and Islands-regionen i Skottland, og å bidra til økt sosial inkludering i områdene som omfattes av ordningen.	Alle som har fast/hovedbosted på Colonsay, Orknøyene, Shetland, Ytre Hebridene, Islay, Jura, Caithness og deler av Sutherland. Registrerte organisasjoner i tredje sektor som har ansatte/frivillige med fast/hovedbosted i et område som omfattes av ordningen.	Forhåndsregistrering for å kvalifisere til beboerrabatt. For å kvalifisere til rabatt, må søkeren inneha bostedsbevis som bekrefter fast bosted i området.
Spania	Formålet er i hovedsak å redusere transportulempene ved å bo i de spanske områdene utenfor fastlandet. Dvs. Kanariøyene, Balearene, Ceuta og Melilla	Rabatten gjelder fastboende i de aktuelle territoriene på reiser mellom disse og resten av Spania, samt på reiser mellom øyene.	Reisen bestilles online ved at den reisende selverklærer å være innenfor rabattordningen. Ved ombordstigning bes passasjeren om å oppgi bostedsattest. Bostedsstatus kontrolleres automatisk mot offentlige registre. Dersom bostedstatus blir bekreftet, trenger passasjeren normalt ikke dokumentere bosted på nytt ved innsjekking eller boarding.
Frankrike	Reduksjon av transportulempe og økonomisk utvikling på Korsika	I hovedsak personer som har sin hovedbolig på Korsika.	Den reisende må dokumentere at vedkommende er skattemessig bosatt på Korsika og få en egen godkjenning/akkreditering, som normalt fornyes årlig
Portugal	Reduksjon av transportulempene ved å bo på Azorene og Madeira	Fastboende på Azorene eller Madeira, personer som arbeidspendler til øyene og studenter	Reisen bestilles online ved at den reisende selverklærer å være innenfor rabattordningen. Ved ombordstigning bes passasjeren om å oppgi nasjonalt ID-kort, skattekort eller pass. Eventuelt er også fødselsattest gyldig for barn. Ordningen er for tiden under omlegging til en digital løsning der søknad om beboerstatus skjer via en offentlig portal med id-innlogging.
Italia	Reduksjon av transportulempen og gjøre flyreiser mer økonomisk tilgjengelig for fastboende på Sicilia og Sardinia. Ulike ordninger for de to øyområdene.	Sicilia: Fastboende og sosiale rabatter Sardinia: Fastboende, samt flere likestilte grupper (nære slektninger av fastboende, pendlere til Sardinia, studenter, unge, eldre, personer med funksjonsnedsettelse, militært personell stasjonert på øya, og enkelte idrettsutøvere)	Sardinia: Ingen automatisk kontroll mot offentlige registre. Grunnlag for rabatt selverklæres, enten elektronisk eller i papirform sammen med id. Sicilia: Søknads og refusjonsordning hvor søkeren logger inn via en offentlig portal med elektronisk identitet, SPID eller italiensk elektronisk id-kort.
Australia (Queensland)	Øke sosial kontakt og gjøre det enklere for innbyggerne å få tilgang til nødvendige tjenester.	Som hovedregel må personen ha vært bosatt i området i minst 12 måneder (3 år for Weipa)	Den reisende må dokumentere botid for lokale myndigheter som utsteder bevis på kvalifikasjon for rabatt, som danner grunnlag for tilgang til subsidierte flypriser.
Australia (Western Australia)	Redusere prisen for lokalbefolkningen på reiser til/fra Perth. Hensikten er å øke sosial kontakt og tilgangen til nødvendige tjenester	Beboere i regionale deler av Western Australia utenfor Perth- og Peel-regionene	Den reisende må normalt være registrert i det aktuelle flyselskapets eget program for regionale beboere og ha en bostedsadresse som ligger innenfor det kvalifiserende området.
Island	Ordningen er ment å styrke bosetning i distriktene og utjevne reisemulighetene mellom innbyggere	Bosatte i distriktsområder, langt fra hovedstadsregionen, og bosatte på øyer uten veiforbindelse.	Brukere av ordningen, legitimerer seg på nettsiden Ísland.is, hvor de henter ut en rabattkode. Rabattkoden gir prisavslag ved bestilling av flyreise på flyselskapenes nettsider.

Vedlegg 2. Avinors reisevaneundersøkelse på fly

Bakgrunn og formål
Avinors reisevaneundersøkelse på fly (RVU fly) kartlegger reisemønsteret blant passasjerer på norske lufthavner. Undersøkelsen har vært gjennomført med jevne mellomrom siden 1972 og inneholder opplysninger om blant annet reisens start- og endepunkt, reiseformål, lufthavnvalg og transport til og fra lufthavnen. RVU fly benyttes i analyser av flymarkedet, trafikkstrømmer og utviklingen i flytrafikken over tid. Den ordinære trafikkstatistikken gir informasjon om antall passasjerer og trafikken mellom lufthavner, men sier lite om hvor de reisende faktisk kommer fra, eller hvor de skal. RVU fly gir denne typen informasjon. Undersøkelsen gjør det blant annet mulig å skille mellom passasjerer som har en lufthavn som endelig reisemål, og passasjerer som reiser videre med andre fly. Den gir også informasjon om reiser som starter eller slutter andre steder enn ved lufthavnen.

RVU fly omfatter både innenlandske og internasjonale flyreiser. Undersøkelsen gir dermed mulighet til å studere reisemønstre innenlands, men også hvordan norske lufthavner benyttes som utgangspunkt for reiser til utlandet.

Datainnsamling og utvalg
RVU fly gjennomføres som en utvalgsundersøkelse der passasjerer på utvalgte norske lufthavner besvarer spørsmål om reisen de foretar. Datainnsamlingen foregår over en lengre periode for å fange opp variasjoner mellom ukedager og gjennom året. Undersøkelsen gjennomføres i hovedsak på de større lufthavnene. Passasjerer fra mindre regionale lufthavner kan likevel bli fanget opp dersom de reiser via en lufthavn som inngår i undersøkelsen. En passasjer som eksempelvis reiser fra Leknes via Bodø til Oslo, kan dermed inngå i datamaterialet selv om det ikke gjennomføres intervjuer på Leknes.

For å kunne benytte resultatene til å beskrive flytrafikken samlet blir observasjonene vektet. Vektingen tar hensyn til at antall intervjuede passasjerer ikke nødvendigvis står i samme forhold til den faktiske trafikken på alle lufthavner og flyruter. Ved beregning av trafikkvolumer og markedsandeler benyttes derfor de vektede observasjonene.

Innhold i undersøkelsen
RVU-fly inneholder opplysninger om både reisen som gjennomføres og om den reisende. Sentrale opplysninger fra undersøkelsen er:

- Start- og endepunkt for reisen
- Lufthavnvalg
- Reiseformål
- Flyreisen, herunder hvilken flystrekning som benyttes, og om reisen inneholder flybytte underveis
- Tilbringertransport
- Kjennetegn ved passasjeren.

Innholdet i spørreskjemaet har endret seg noe over tid, og hvilke opplysninger som er tilgjengelige, vil derfor kunne variere mellom undersøkelsesårgangene.

Representativitet
RVU fly er basert på et utvalg passasjerer, og resultatene vil derfor være beheftet med statistisk usikkerhet. Undersøkelsen omfatter samlet sett mange reisende, men antall observasjoner kan bli lavt når materialet fordeles på enkeltkommuner, mindre lufthavner eller bestemte reiserelasjoner. Dette gjelder særlig analyser av de minste regionale lufthavnene. Siden datainnsamlingen foregår på større lufthavner, vil reisende fra kortbanelufthavnene i stor grad være representert gjennom passasjerer som mellomlander eller reiser videre fra disse lufthavnene. Hvor godt trafikken ved den enkelte lufthavn dekkes, avhenger dermed av reisemønsteret og hvilke lufthavner som inngår i undersøkelsen.

Vekting gjør det mulig å beregne trafikkvolumer på grunnlag av utvalget, men fjerner ikke usikkerheten som følger av få observasjoner. Ved analyser av mindre geografiske områder bør resultatene derfor vurderes opp mot antall respondenter som ligger til grunn.

Det er også viktig å være oppmerksom på at RVU fly bare omfatter personer som faktisk reiser med fly. Undersøkelsen gir ikke informasjon om personer som velger andre transportmidler, eller om reiser som ikke blir gjennomført på grunn av høye billettpriser, manglende kapasitet eller andre forhold. RVU fly beskriver dermed den observerte flytrafikken, ikke det samlede reisebehovet i befolkningen.

Bruk av RVU-fly i analyser av lufthavnenes influensområder
RVU fly kan benyttes til å undersøke hvilke geografiske områder de enkelte lufthavnene trekker passasjerer fra. Undersøkelsen inneholder opplysninger om passasjerenes hjemstedskommune og hele flyreisekjeden, inkludert eventuelle mellomlandinger og flybytter. Ved å koble disse opplysningene kan vi beregne hvordan flyreisene fra en kommune fordeler seg mellom ulike lufthavner. Dette gir grunnlag for å beskrive lufthavnenes funksjonelle nedslagsfelt.

RVU-fly gjennomføres ved at passasjerene på utvalgte lufthavner besvarer et spørreskjema mens de venter på avgang. Det intervjues i avgangshallen. I undersøkelsen fra 2025 ble det samlet inn data på ni lufthavner, blant disse Bodø, Tromsø og Harstad/Narvik. Det ble ikke gjennomført intervjuer på kortbanelufthavnene, som Leknes, Svolvær, Stokmarknes eller Røst. Passasjerer som benytter disse lufthavnene, kan likevel inngå i undersøkelsen dersom de reiser fra/via en lufthavn hvor det gjennomføres intervjuer, eksempelvis Bodø eller Tromsø.

Siden undersøkelsen er basert på et utvalg passasjerer, blir svarene vektet for å gi et mest mulig representativt bilde av flytrafikken. Vektingen tar hensyn til den faktiske passasjertrafikken mellom lufthavnene og korrigerer for at enkelte flyruter og lufthavner er sterkere representert i utvalget enn andre.

I analysen av lufthavnenes funksjonelle nedslagsfelt tar vi utgangspunkt i respondentenes hjemstedskommune og hvilken lufthavn de benytter ved starten eller slutten av flyreisen. For utreisende passasjerer benyttes den første lufthavnen i reisekjeden, mens vi for hjemreisende benytter den siste lufthavnen. På denne måten identifiseres lufthavnen som passasjeren benytter for å reise til eller fra hjemstedet, og ikke en eventuell mellomlandingslufthavn.

Vedlegg 3. Modell for etterspørselsvirkninger

Formål og avgrensning
Det er utviklet en scenario- og prediksjonsmodell for å undersøke hvordan ulike maksimalpriser for ikke-beboere kan påvirke etterspørselen på FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen. Modellen brukes til å sammenligne prisalternativene på et konsistent grunnlag. Den gir ikke en presis prognose for framtidig passasjerutvikling.

Beregningene omfatter de aktuelle FOT-rutene samlet. Modellperioden går fram til 2032, som er siste hele år i den kommende avtaleperioden. Virkningen av de ulike prisalternativene vurderes ved å sammenligne beregnet passasjertall i 2032 med nivået i 2026.

Modellen beregner endringer i etterspørselen. Den beregner ikke hvordan flyselskapet vil fordele billettene mellom ulike priskategorier. Resultatene må derfor ses som anslag på retning og størrelsesorden.

Datagrunnlag
Utgangspunktet for modellen er observerte passasjertall og gjennomsnittspriser på de aktuelle rutene. Opplysninger om bosted, reiseformål og transfer er brukt til å fordele de reisende mellom grupper. Datagrunnlaget er hentet fra Avinor, operatørenes rapportering og den nasjonale reisevaneundersøkelsen for flyreiser. Trafikkprognoser fra Oslo Economics er brukt til å anslå den underliggende trafikkveksten.

Beregningene gjennomføres først for de enkelte rutene og reisegruppene. Resultatene summeres deretter til et samlet anslag for FOT-rutene i Lofoten og Vesterålen. Av hensyn til oversiktlighet gjengis ikke rutespesifikke beregninger, vekter eller mellomregninger i vedlegget.

Beregningsopplegg
Beregningene gjennomføres i tre hovedtrinn. Først framskrives etterspørselen med en forventet underliggende trafikkvekst. Deretter beregnes hvor stor del av prisøkningen de ulike reisegruppene møter. Til slutt anslås etterspørselsendringen ved hjelp av gruppenes antatte prisfølsomhet.

Den underliggende trafikkveksten beskriver hvordan etterspørselen kan utvikle seg som følge av blant annet befolkningsutvikling, reiselivsaktivitet og generell økonomisk utvikling. Denne veksten beregnes før effekten av endrede maksimalpriser tas med.

Modellen tar utgangspunkt i endringen i gjennomsnittsprisen. En prosentvis økning i maksimalprisen forutsettes dermed å gi en tilsvarende prosentvis økning i gjennomsnittsprisen for de reisende som omfattes. Denne forenklingen er nærmere omtalt nedenfor.

Inndeling av de reisende
Modellen skiller mellom beboere og ikke-beboere. Beboerne utgjør om lag 44 prosent av passasjerene og skjermes fra den særskilte prisøkningen gjennom beboerrabatten. Etterspørselen fra denne gruppen følger derfor den underliggende trafikkveksten. Ikke-beboerne deles videre etter reiseformål og om FOT-strekningen inngår i en lengre flyreise:

- ferie- og fritidsreisende med transfer
- øvrige reisende med transfer
- direkte ferie- og fritidsreisende
- øvrige direktereisende

Ferie- og fritidsreisende antas å være mer prisfølsomme enn øvrige reisende. Gruppen «øvrige» omfatter blant annet arbeids-, tjeneste- og behandlingsreiser. Disse reisene antas i gjennomsnitt å være mindre prisfølsomme.

Omtrent halvparten av alle passasjerene reiser videre med fly fra Bodø eller Tromsø. For disse passasjerene utgjør reisen på FOT-strekningen bare en del av den samlede flyreisen. Modellen legger til grunn at prisen på FOT-strekningen i gjennomsnitt utgjør 25 prosent av den samlede billettprisen. En økning på 200 prosent på FOT-strekningen tilsvarer dermed en beregnet økning på om lag 50 prosent i den samlede billettprisen. Direktereisende får prisøkning på hele reisen.

Etterspørselsvirkningen beregnes ved hjelp av priselastisiteter fra tidligere undersøkelser. Det er lagt til grunn en høyere prisfølsomhet for ferie- og fritidsreisende enn for øvrige reisende. De samme forutsetningene brukes i alle pris- og vekstscenarioene.

Trafikkvekst og prisalternativer

Det er stor usikkerhet om den framtidige trafikkutviklingen. Modellen inneholder derfor tre vekstscenarioer:

- Lav vekst innebærer en årlig latent trafikkvekst på 1,6 prosent. Dette tilsvarer Oslo Economics sitt scenario der veksten i turismen stopper.
- Middels vekst innebærer en årlig latent trafikkvekst på 2,4 prosent. Dette er gjennomsnittet av lav- og høyvekstscenarioet og brukes som hovedscenario.
- Høy vekst innebærer en årlig latent trafikkvekst på 3,1 prosent. Dette tilsvarer Oslo Economics sitt scenario med fortsatt vekst i turismen.

Prisbanen tar hensyn til de varslede, midlertidige prisøkningene på rutene Leknes–Bodø og Svolvær–Bodø i 2027 og 2028. Fra 2029 beregnes effekten av fem alternative økninger i maksimalprisen for ikke-beboere: 50, 100, 150, 200 og 250 prosent. Beboerne beholder dagens prisnivå gjennom beboerrabatten.

Kriterium for økt tilgjengelighet

Formålet med prisøkningen er å frigjøre kapasitet, slik at beboere får bedre tilgang til billetter. Et prisalternativ vurderes å gi varig økt tilgjengelighet dersom det beregnede passasjertallet i 2032 er lavere enn i 2026. Kriteriet innebærer at prisvirkningen må være sterk nok til å motvirke den underliggende trafikkveksten gjennom hele perioden.

Passasjertallet brukes som en indikator på kapasitetsbelastningen. Modellen beregner ikke kabinfaktoren på den enkelte avgangen. En reduksjon i samlet etterspørsel vil heller ikke nødvendigvis fordele seg jevnt gjennom dagen eller året. Tilgjengeligheten kan derfor utvikle seg forskjellig mellom avganger og sesonger.

I lavvekstscenarioet er en økning i maksimalprisen på minst 100 prosent tilstrekkelig til å oppfylle kriteriet. I middelsvekstscenarioet kreves minst 150 prosent. I høyvekstscenarioet er en økning på 250 prosent det eneste alternativet som gir et lavere passasjertall i 2032 enn i 2026.

En økning på 200 prosent anbefales med utgangspunkt i middelsvekstscenarioet. I dette scenarioet gir alternativet fire prosent færre passasjerer i 2032 enn i 2026. Beboernes passasjertall øker samtidig med 15 prosent, og deres andel av passasjerene øker fra 44 til 53 prosent. Kapasiteten frigjøres i hovedsak gjennom færre direkte ferie- og fritidsreiser blant ikke-beboere.

Usikkerhet og begrensninger
Resultatene avhenger av forutsetningene om trafikkvekst, reisefordeling, prisfølsomhet og hvor stor del av billettprisen FOT-strekningen utgjør. Dette er gjennomsnittsverdier. Det vil være variasjon mellom ruter, passasjerer og tidspunkt.

En sentral usikkerhet er sammenhengen mellom maksimalpris og gjennomsnittspris. Da maksimal-prisene ble halvert i 2024, ble også gjennomsnittsprisene på de aktuelle rutene omtrent halvert. Det støtter forutsetningen som brukes i modellen. Sammenhengen kan være svakere når maksimalprisen økes. En høyere maksimalpris gir flyselskapet større rom til å sette priser under pristaket og variere prisene mellom avganger. Dersom gjennomsnittsprisen øker mindre enn maksimalprisen, vil modellen overvurdere reduksjonen i etterspørselen. På avganger med høy etterspørsel og lite ledig kapasitet vil maksimalprisen trolig være mer bindende.

Modellen fanger heller ikke fullt ut opp undertrykt etterspørsel. Når avganger ofte er fulle, kan det være reisende som ønsker å fly, men som ikke finner en tilgjengelig billett. Dersom en prisøkning frigjør kapasitet, kan noen av disse reisende fylle de ledige setene. Den faktiske reduksjonen i passasjertallet kan derfor bli mindre enn modellen beregner.

En høyere maksimalpris kan også påvirke hvordan etterspørselen fordeles mellom avganger. Større prisforskjeller kan flytte prisfølsomme reisende til mindre populære tidspunkter. Høyere pris på fullt fleksible billetter kan i tillegg redusere omfanget av bestillinger som senere avbestilles. Slike tilpasninger kan gi bedre kapasitetsutnyttelse, men er ikke tallfestet i modellen.

Vedlegg 4. Digital identitetslommebok som løsning for dokumentasjon av beboerstatus

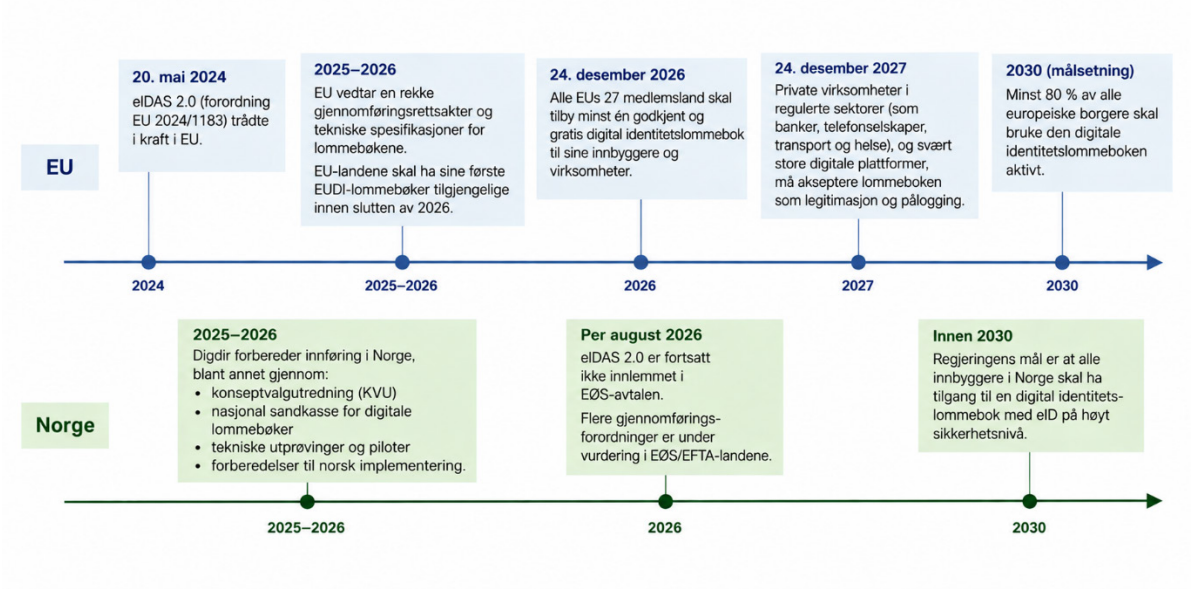
Bakgrunn for innføringen

EU har de senere årene utviklet et nytt rammeverk for digital identitet. Formålet er å gjøre elektronisk identifikasjon og dokumentasjon sikrere og enklere på tvers av land og tjenester. Bakgrunnen for utviklingen har blant annet vært et ønske om at innbyggerne i større grad skal kunne identifisere seg digitalt og dokumentereulike opplysninger uten å være avhengig av nasjonale særordninger eller å dele mer informasjon enn det som er nødvendig. Dette er fulgt opp gjennom den reviderte eIDAS-forordningen, ofte omtalt som eIDAS 2.0, som blant annet innebærer at det skal tilbys digitale identitetslommebøker i EU/EØS. Den reviderte forordningen trådte i kraft i EU/EØS i 2024.

En digital identitetslommebok kan beskrives som en sikker digital løsning, normalt i form av en app, der brukeren kan lagre og presentere dokumentasjon på identitet, egenskaper og rettigheter. Det kan for eksempel være identitetsopplysninger, førerkort, utdanningsbevis eller dokumentasjon på bosted. Et viktig prinsipp er at brukeren selv skal kunne styre hvilke opplysninger som deles. En tjenesteleverandør kan dermed få bekreftet at en person oppfyller et bestemt vilkår, for eksempel at vedkommende er bosatt i en bestemt kommune, uten nødvendigvis å få tilgang til full adresse eller andre personopplysninger.

Tidsplan for innføring i Norge

For Norge vil regelverket få virkning gjennom EØS-avtalen og gjennomføring i norsk rett. Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har en sentral rolle i arbeidet med å forberede innføringen av digital identitetslommebok i Norge. Direktoratet koordinerer arbeidet med å gjennomføre det reviderte eIDAS-regelverket i norsk rett og leder en konseptvalgutredning (KVU) som vurderer alternative konsepter for den norske løsningen. KVU-en skal blant annet vurdere hvordan regjeringens mål om å tilby alle en digital lommebok med eID kan realiseres, og hvordan eID på høyt sikkerhetsnivå kan gjøres tilgjengelig for flere.



Figur V.1: Tidslinje for innføring av digital identitetslommebok i EU og i Norge.

Målet er at alle innbyggere i Norge skal ha tilgang til digital identitetslommebok med eID innen 2030. Dette innebærer at teknologien på sikt kan bli en del av den ordinære infrastrukturen i Norge for digital identifikasjon og dokumentasjon av ulike rettigheter og egenskaper. Tidspunktet for innføring av en

norsk digital identitetslommebok og når denne kan tas i ordinært bruk, avhenger blant annet av gjennomføringen av eIDAS 2.0 i norsk rett, valg av nasjonal løsning og utvikling av nødvendig teknisk og organisatorisk infrastruktur. Den lommebokbasert løsningen for praktisk gjennomføring av pilotprosjektet med beboerrabatt må betraktes som et fremtidig alternativ, og ikke en løsning som uten videre kan innføres ved oppstart av pilotordningen.

Nasjonal sandkasse for digital lommebok

Som et ledd i innføringen av digital identitetslommebok i Norge har Digdir etablert en testarene som de omtaler som en «Nasjonal sandkasse». Sandkassen ble lansert høsten 2025 og er et kontrollert testmiljø der offentlige og private virksomheter kan utvikle, prøve ut og demonstrere løsninger basert på teknologien og arkitekturen som følger av eIDAS 2.0.

I sandkassen er lagt opp til et testmiljø der det er mulig å teste hele kjeden for digitale bevis helt fra aktøren som utsteder det digitale beviset, via brukeren av den digitale lommeboken, og til en virksomhet som ber om og kontrollerer beviset. Formålet med testarenaen er blant annet å bygge praktisk erfaring med teknologi og infrastruktur, teste hvordan ulike aktører kan samhandle i et fremtidig lommebokøkosystem, identifisere tekniske og organisatoriske utfordringer og bidra til kompetanse- og kunnskapsdeling før løsningene tas i ordinær bruk.

Digdir opplyser at per juni 2026 var om lag 50 virksomheter registrert som interessenter, mens 19 virksomheter var i gang med eller i oppstart av pilotering og testing vav ulike bruksområder (Digitaliseringsdirektoratet, 2026). Bruksområdene omfatter blant annet utdanning, samferdsel, kommunale tjenester, identifikasjon, elektronisk signering og grensekryssende bruk av digitale bevis.

Bruk av digital identitetslommebok i pilotordningen for beboerrabatt

En digital identitetslommebok kan på sikt brukes til å dokumentere at en reisende har rett til beboerrabatt uten at flyselskapet selv trenger å kontrollere bostedsinformasjon direkte mot et offentlig register.

En fremtidig løsning for bestilling av flybillett med beboerrabatt kan være:

1. Den reisende har en offentlig godkjent digital identitetslommebok
2. Lommeboken inneholder eller kan hente en attest som bekrefter folkeregistrert bosted
3. Ved registrering som rabattberettiget ber flyselskapet om bekreftelse på at personen bor innenfor det geografiske området som kvalifiserer til rabatt.
4. Lommeboken svarer «kvalifisert», uten at operatøren nødvendigvis får opplysninger om full bostedsadresse
5. Operatøren knytter deretter beboerstatus til kundens profil og gjør riktig pris tilgjengelig ved bestilling.

En slik løsning skiller seg fra en direkte registerbasert løsning ved at det ikke nødvendigvis er flyselskapet som foretar oppslaget mot Folkeregisteret. Den reisende deler i stedet et digitalt utstedt bevis (i form av godkjent / ikke godkjent) med operatøren, uten at det deles personsensitiv informasjon eller at selskapet må hente verifisering av bostedsstatus fra et offentlig register. Denne løsningen kan ha flere fordeler. Operatøren trenger kun å motta informasjon om hvorvidt bostedskriteriet er oppfylt, og ikke den underliggende bostedsinformasjonen. I tillegg vil dette være en standardisert løsning som selskapet kobler seg opp til, uten at hver enkelt operatør må etablere egne integrasjoner mot offentlige registre.

Vurdering

Digital identitetslommebok framstår som en interessant framtidig løsning for dokumentasjon av beboerstatus. Teknologien kan redusere behovet for deling av personopplysninger og gjøre det mulig å etablere en standardisert kontroll av rabattberettigelse som ikke er avhengig av at hvert flyselskap utvikler egne integrasjoner mot norske offentlige registre.

Løsningen er imidlertid avhengig av at den nødvendige nasjonale infrastrukturen er på plass, og kan derfor ikke uten videre legges til grunn for oppstarten av en pilotordning. For en pilot som starter før digital identitetslommebok er tatt i ordinær bruk i Norge, må andre løsninger benyttes for dokumentasjon og kontroll av bosted.

Digital identitetslommebok bør derfor først og fremst ses som et mulig utviklingsspor for ordningen. Den nasjonale sandkassen gir samtidig en mulighet til å teste et slikt konsept parallelt med en pilot basert på mer tilgjengelige løsninger. Dersom teknologien og infrastrukturen modnes i løpet av pilotperioden, kan erfaringer fra en slik utprøving gi grunnlag for å vurdere overgang til en mer automatisert og standardisert løsning på et senere tidspunkt.

TØI er et anvendt forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafikksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov og generell transportøkonomi. Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forskningssamarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Postadresse:
Transportøkonomisk institutt
Postboks 8600 Majorstua
0349 Oslo
Norge

Kontoradresse:
Forskningsparken
Gaustadalléen 21

E-post: toi@toi.no

Hjemmeside: www.toi.no