



# Utforming av konkurranse om helikopterruten Værøy-Bodø, med drift fra 2019

*OE-rapport 2017-15. Utredning for Samferdselsdepartementet*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.*

## Offentlige anskaffelser

*Offentlige anskaffelser utgjorde i 2015 ca. 480 milliarder kroner, eller rundt 15 prosent av BNP. Mer effektive, bedre og mer lovmessige anskaffelser kan gi store gevinster for oppdragsgivere, leverandører og samfunnet som helhet. Vi tilbyr blant annet:*

- *Behovsanalyser, inkludert statistiske undersøkelser*
- *Leverandørmarkedsanalyser*
- *Utvikling av anskaffelsesstrategier*
- *Rådgivning om organisering av anskaffelsesfunksjonen*
- *Samfunnsøkonomiske analyser av forbedringstiltak*

*Vi har lang erfaring med å bistå offentlige oppdragsgivere i deres anskaffelsesprosesser.*

# Innhold

<b>1. Bakgrunn</b>	<b>4</b>
1.1 Introduksjon	4
1.2 Utredningsoppdraget	4
1.3 Metode og data	4
1.4 Rapporten	4
<b>2. Anskaffelsesstrategi for helikopterruten Værøy-Bodø</b>	<b>5</b>
2.1 Nåsituasjonen – dagens tjeneste og kontrakt	5
2.2 Behovsanalyse	7
2.3 Leverandørmarkedsanalyse	9
2.4 Anskaffelsesstrategi	14
<b>3. Framlegg til forplikninger for ruteområdet Værøy-Bodø</b>	<b>16</b>
<b>4. Beskrivelse av samfunnsøkonomisk nytte og kostnad</b>	<b>17</b>
<b>5. Referanser</b>	<b>18</b>

# 1. Bakgrunn

## 1.1 Introduksjon

Flere flyruter i Norge, samt helikopterruten Værøy-Bodø, er såkalte «FOT-ruter» (forpliktelse til offentlig tjenesteytelse) som vurderes ikke å være mulig å drive bedriftsøkonomisk lønnsomt. Staten gir tilskudd til driften av disse rutene for å sikre et tilfredsstillende transporttilbud i hele landet. Siden 1996 har flyrutene, samt helikopterruten Værøy-Bodø, blitt kjøpt gjennom konkurranse, organisert av Samferdselsdepartementet<sup>1</sup>.

Konkurransene lyses ut etter reglene i Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1008/2008 av 24. september 2008 om felles regler for drift av lufttrafikk i Fellesskapet og forskrift av 12. august 2011 nr. 833 om kjøp av lufttransporttjenester i EØS. Kjøpet av disse fly/helikoptertjenestene er dermed ikke omfattet av det generelle anskaffelsesregelverket. Staten har hittil inngått kontrakt med det luftfartsselskap som har det laveste krav til godtgjørelse fra staten.

Helikopterruten Værøy-Bodø forbinder øya Værøy i Lofoten direkte med fastlandet og transportinfrastrukturen i Bodø. Rundt 9 000 reisende benytter tilbudet hvert år. Ruten opereres i dag av selskapet Lufttransport AS.

Helikopterruten er hittil ikke blitt kjøpt inn i samme omgang som de øvrige FOT-rutene i Nord-Norge, men i en enkeltstående konkurranse. Ved forrige konkurranse var Lufttransport AS eneste tilbyder (Samferdselsdepartementet, 2014). Gjeldende kontrakt med Lufttransport AS løper ut 31. juli 2019.

## 1.2 Utredningsoppdraget

Samferdselsdepartementet har gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en utredning av relevante forhold for utformingen av neste konkurranse om denne ruten. Utredningen vil utgjøre en del av grunnlaget for en senere høring med Nordland fylkeskommune og andre berørte instanser, samt fungere som innspill til departementets videre faglige arbeid.

<sup>1</sup> Samferdselsdepartementet gjennomførte flyrutekjøpene som rene anbudskonkurranser til og med konkurransen om drift av regionale ruteflyginger i Sør-Norge fra 1. april 2016. I den siste utlysningen om drift av regionale ruteflyginger i Nord-Norge (fra 1. april 2017) ble

Utredningen gir departementet:

- et grunnlag for å sette riktige FOT-krav til setekapasitet, reisetider, kostnader, konkurranseforhold og eventuelle øvrige kvalitetskrav.
- et grunnlag for å utforme innkjøpet og kontrakten på en måte som gir best mulig konkurranse og lavest mulig kostnader.
- en oversikt over aktuelle tilbydere som kan inviteres til å delta i konkurransen om helikopterruten (leverandørmarkedsanalyse).
- en samfunnsøkonomisk vurdering for å kunne sammenligne forventede kostnader og nytte knyttet til helikopterruten.

## 1.3 Metode og data

Samferdselsdepartementet har bedt om at vi i denne utredningen fokuserer særlig på leverandørmarkedsanalysen, og vi har gjennomført til sammen syv intervjuer med følgende aktører:

- Luftfartstilsynet
- Avinor
- Lufttransport AS
- Bristow Norway AS
- CHC Helikopter Service AS
- Babcock Scandinavian AirAmbulance AB
- Airlift AS

Vi takker intervjuobjektene for deres tid og innspill. Oslo Economics er ansvarlig for innholdet i rapporten.

Utredningen er gjennomført i perioden mars-mai 2017.

## 1.4 Rapporten

Rapporten er organisert som følger:

I kapittel 2 utformer vi en anskaffelsesstrategi for Samferdselsdepartementets kjøp av helikopterruten Værøy-Bodø. I kapittel 3 formulerer vi et konkret forslag til FOT-krav, basert på anskaffelsesstrategien. I kapittel 4 beskriver vi den samfunnsøkonomiske nytten og kostnaden knyttet til ruten Værøy-Bodø.

anskaffelsen gjennomført med konkurranseformen («kjøp etter forhandling»). Dette er trolig også konkurranseformen som vil benyttes i forbindelse med utlysning av ny konkurranse om Værøy-ruten.

## 2. Anskaffelsesstrategi for helikopterruten Værøy-Bodø

En anskaffelsesstrategi utformes for at oppdragsgiver, her Samferdselsdepartementet, skal nå sine mål for anskaffelsen. De viktigste målene som er identifisert for kjøpet av helikopterruten Værøy-Bodø er å:

1. **Tilfredsstillende behovene** til de reisende på en best mulig måte.
2. **Minimere kostnadene** til operatøren og samfunnet med å drive helikopterruten.
3. **Skape konkurranse** om ruten, for å oppnå en god pris og sørge for at den mest effektive leverandøren betjener ruten.

I tillegg må hensyn til sikkerhet, risiko, miljø og anskaffelsesrettslige forhold ivaretas.

For å nå disse målene vil vi utforme et forslag til en anskaffelsesstrategi for helikopterruten Værøy-Bodø.

*Anskaffelsesstrategien sier hvordan vi kan dekke vårt behov til best mulige betingelser, gitt leverandørmarkedet*

Første steg i utformingen av strategien er å få en oversikt over nåsituasjonen, det vil si dagens tjeneste og kontrakt. Andre steg er å analysere de reisendes transportbehov og hvilken tjeneste de helst skulle ønske seg. Tredje steg er leverandørmarkedsundersøkelsen, hvor vi vurderer hvilke tjenester markedet kan levere og til hvilken kostnad og pris. På bakgrunn av dette utformer vi anskaffelsesstrategien, som formulerer hvordan vi kan dekke behovet til best mulige betingelser, gitt leverandørmarkedet.

### 2.1 Nåsituasjonen – dagens tjeneste og kontrakt

#### 2.1.1 Dagens tjeneste

Helikopterruten Værøy-Bodø forbinder øya Værøy i Lofoten direkte med fastlandet og transportinfrastrukturen i Bodø. Reisen over Vestfjorden tar ca. 25 minutter, inkludert take-off og landing.

Lufthavn AS operer ruten med base i Bodø. Per mars 2017 flyr selskapet to daglige tur/returflyginger mandag til fredag og én daglig tur/returflygning lørdag og søndag:

<sup>2</sup> Vi bruker 50 uker til å beregne årlig kapasitetsbehov, ettersom det ikke er trafikkplikt på visse helligdager og enkelte andre dager åpnet for redusert produksjon.

Tabell 2-1: Rutetider per mars 2017 (ukedager)

Fra Bodø	Til Værøy	Fra Værøy	Til Bodø
09:00	09:25	09:45	10:10
16:30	16:55	17:15	17:40

Tabell 2-2: Rutetider per mars 2017 (lørdager)

Fra Bodø	Til Værøy	Fra Værøy	Til Bodø
09:00	09:25	09:45	10:10

Tabell 2-3: Rutetider per mars 2017 (søndager)

Fra Bodø	Til Værøy	Fra Værøy	Til Bodø
16:30	16:55	17:15	17:40

Kilde: Lufttransport AS ([www.lufttransport.no](http://www.lufttransport.no))

I ukedagene er første landing i Bodø kl. 10:10 og siste avgang fra Bodø kl. 16:30. Lørdag går det kun én morgenrute (landing i Bodø kl. 10:10) og søndag går det kun én ettermiddagsrute (avgang fra Bodø kl. 16:30).

Ruten opereres med en Augusta Westland AW139. Helikopteret har kapasitet til 15 passasjerer. Med to daglige flyginger tur/retur mandag til fredag og til sammen to tur/retur flyginger i helgen, blir ukentlig kapasitet 180 seter hver vei og årlig kapasitet ca. 180 seter\*2 t/r\*50 uker<sup>2</sup>, eller 18 000 seter begge retninger. Ifølge Avinor benyttet 8 842 reisende seg av tilbudet i kalenderåret 2016.<sup>3</sup> Det tilsvarer en kapasitetsutnyttelse på 49 prosent for året som helhet.

Billettprisene som markedsføres på Lufttransport AS sine hjemmesider i mars 2017 er:

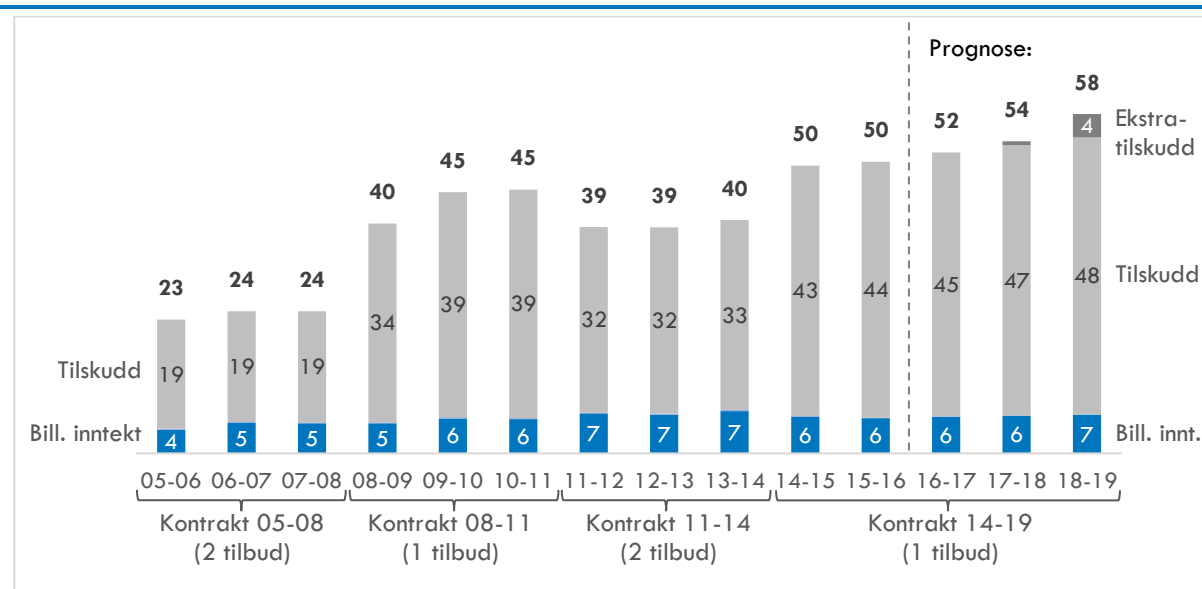
- 926 kroner for voksne
- 463 kroner for barn/honnør

I driftsåret 1. august 2015 til 31. juli 2016 var gjennomsnittlig billettpris 674 kroner. Samlede passasjerinntekter var ca. 6 millioner kroner og post- og fraktinntektene var ca. 116 tusen kroner. Viktigste inntektskilde var tilskuddet fra staten på 44 millioner kroner i driftsåret. Lufttransport AS' samlede inntekter fra ruten var ca. 50 millioner kroner.

Figur 2-1 viser samlede inntekter til operatøren av helikopterruten Værøy-Bodø siden driftsåret 2005-2006, med prognose ut inneværende kontraktperiode (til og med driftsåret 2018-2019).

<sup>3</sup> Antall personer rapportert av Avinor i kalenderåret 2016. Antall personer rapportert av operatøren Lufttransport AS for driftsåret 2015-2016 er 9 009. Forskjellen kan skyldes både ulik periodisering og ulik rapporteringsmetode.

**Figur 2-1: Inntekter på helikopterruten Værøy-Bodø. Mill. kr. i driftsårene 2005/2006 til 2018/2019**



**Kilde: Samferdselsdepartementet. For framskrivningene av billett- og fraktinntektene 2017-19 har vi lagt til grunn volumet i 2015/16**

Billettinntektene har ligget på rundt 6-7 millioner kroner årlig siden 2009/2010 (nominelt). En svak nedadgående trend i antall passasjerer har blitt oppveiet av prisjustering av maksimaltaksten i henhold til konsumprisindeksen. Post- og fraktinntektene har variert mellom 114 000 og 205 000 kr. årlig. Den store økningen i inntekter fra ruten skyldes økninger i offentlig tilskudd.

Samlede inntekter fra helikopterruten har økt fra 23 millioner kroner (nominelt) i driftsåret 2005/2006 til 58 millioner kroner (prognose, nominelt) i 2018/2019. Det tilsvarer en økning på ca. 150 prosent på 13 år. Til sammenligning vil den alminnelige prisstigningen i Norge (konsumprisindeksen) trolig bli rundt 35 prosent i samme periode.

Økningen i inntekter fra helikopterruten kan både skyldes endringer i kostnadsdriverne og konkurransesituasjonen. Kostnader med rutedriften påvirkes særlig av den tekniske utviklingen, tekniske og operasjonelle krav og mannskapskostnadene. I rammen av denne utredningen har vi ikke undersøkt i hvilken grad disse driverne har påvirket kostnadene med ruten i perioden.

Hva gjelder konkurransesituasjonen har Lufttransport AS har drevet ruten siden 2005, med varierende antall deltakere i konkurransene. Det synes å være en sammenheng mellom antall tilbud i konkurransene, og tilskuddet betalt av Samferdselsdepartementet. For konkurransen om driften i perioden 2005-2008 leverte både Lufttransport AS og CHC Helikopterservice tilbud. Lufttransport AS gikk

seirende ut av konkurransen, med et tilbud om å drive ruten mot et årlig statlig tilskudd på 19 millioner kroner. I konkurransen om driftsperioden 2008-2011 leverte kun Lufttransport AS tilbud, og staten måtte betale 34 millioner kroner årlig for tjenesten i 2008-2009 og 39 millioner kroner årlig fra 2009-2011. I konkurransen om perioden 2011-2014 var CHC tilbake i konkurransen. Lufttransport endte med å vinne konkurransen, men det statlige tilskuddet gikk ned til 32 millioner kroner i året. I 2014/2015 var igjen Lufttransport AS eneste tilbyder, og det statlige tilskuddet økte til 43 millioner kroner.

I driftsårene 2017-2018 og 2018-2019 vil det være en ekstraordinær økning i det statlige tilskuddet på henholdsvis 660 000 og 4 000 000 kroner. Årsaken er at staten, i henhold til opprinnelig kontrakt med Lufttransport AS, må betale for en større del av kostnadene forbundet med reservehelikopteret til ruten, etter at Lufttransport AS mistet en kontrakt med en annen kunde. Kombinert med prisjustering av det faste statlige tilskuddet vil det samlede offentlige tilskuddet være ca. 52 millioner kroner i driftsåret 2018-2019. Lufttransport AS' totale inntekter vil være ca. 58 millioner kroner i driftsåret 2018-2019 for driften av helikopterruten Værøy-Bodø, inkludert passasjerinntekter.

I driftsåret 2015-2016 var gjennomsnittlig billettpris og post- og fraktinntekter per person 674 kroner og gjennomsnittlig statlig tilskudd per passasjer er 4 884 kroner.<sup>4</sup> Statlig tilskudd utgjør med andre ord rundt 88 prosent av operatørens samlede inntekter.

<sup>4</sup> Beregnet med utgangspunkt i passasjerinntekter, post- og fraktinntekter, årlig tilskudd og passasjertall (9 009 stk.) for driftsåret 2015-2016. Kilde: Samferdselsdepartementet



## 2.2 Behovsanalyse

Det grunnleggende behovet er nødvendigheten av effektiv og pålitelig transport for reisende til og fra Værøy. Værøy er en øy som ligger sør i Lofoten, og er atskilt fra Lofotodden av en av de kraftigste havstrømmene i verden, Moskenstraumen. Øst for Værøy ligger Vestfjorden, som skiller øya fra Bodø og fastlandet.

Alternativ transport mellom Værøy og Bodø er med bil, der en lengre ferjestrekning inngår. I utredningen om anbudsopplegget for Nord-Norge (Bråthen, 2015) ble det konkludert at transportstandarder tilsa at det ikke var aktuelt å nedlegge ruten. Værøy har hatt luftforbindelse til fastlandet siden 1. juli 1986, da Widerøe startet flytrafikk fra Værøy lufthavn. Flyplassen ble stengt etter en flyulykke med fem omkomne 12. april 1990. Værøy helikopterhavn åpnet 1. august 1993 og siden har lufttransporten til og fra Bodø vært med helikopter.

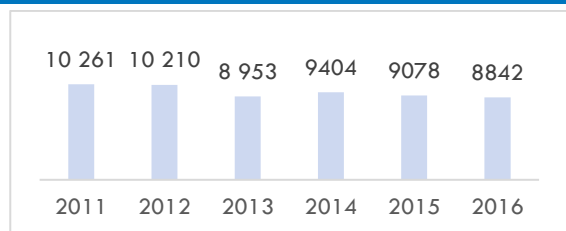
For å beregne kapasitetsbehovet har vi denne utredningen analysert gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse i løpet av året.<sup>5</sup> Innspill i den kommende høringsrunden vil være viktige for å få et oppdatert bilde på de reisendes behov. Det har ikke vært vurdert om behovet kan tilfredsstilles ved hjelp av en annen type tjeneste enn en helikopterflyging direkte fra Værøy til Bodø. Videre har vi ikke undersøkt behovet andre offentlige virksomheter (politi, brann, redning, beredskap mm.) kunne ha for helikopterkapasitet i landsdelen.

I denne behovsanalysen, vil vi, basert på historiske data og informasjon om dagens tjeneste, vurdere hvilke krav som bør stilles til tjenesten for å tilfredsstille de reisendes transportbehov.

### 2.2.1 Kapasitet

I kalenderåret 2016 var totalt antall helikopterreisende til og fra Værøy 8 842, ifølge Avinor. Antallet passasjerer har falt fra 10 261 i 2011, en gjennomsnittlig reduksjon på tre prosent årlig:

**Figur 2-2: Antall reisende – helikopter Værøy-Bodø**

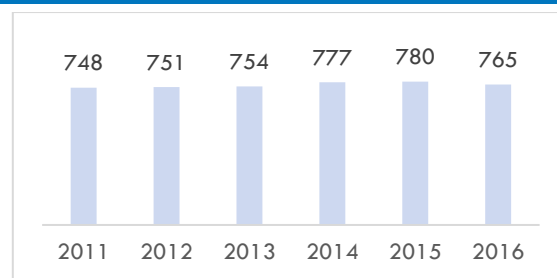


Kilde: Avinor<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Det har, i rammen av denne utredningen, ikke vært anledning til mer inngående statistiske analyser av etterspørsel og kapasitetsutnyttelse per dag.

Befolkningen har imidlertid holdt seg relativt stabil i samme periode, se Figur 2-3.

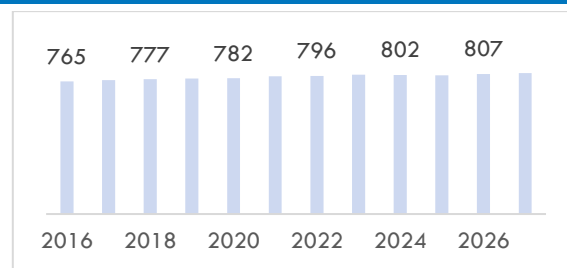
**Figur 2-3: Historisk befolkningsutvikling på Værøy**



Kilde: SSB

I SSBs hovedalternativ for befolkningsfremskrivning vil befolkningen på Værøy øke fra 765 personer i 2016 til 793 personer i 2021, en årlig økning på 0,7 prosent, se Figur 2-4.

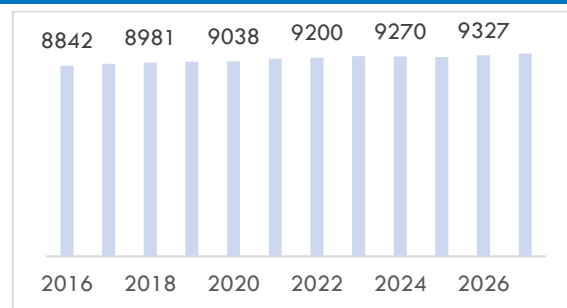
**Figur 2-4: Befolkningsfremskrivning for Værøy**



Kilde: SSB (hovedalternativet)

Samlet etterspørsel etter helikopterreiser påvirkes også av andre faktorer enn samlet befolkningsstørrelse. Næringslivsaktivitet (særlig fiske) og endringer i befolknings sammensetningen (herunder aldring) vil også være viktige drivere. Hvis vi legger til grunn at passasjerantallet på helikopterruten Værøy-Bodø vil vokse i samme takt som befolkningsveksten, vil antall passasjerer utvikle seg som følger mot 2027:

**Figur 2-5: Fremskrivning av antall reisende**



Kilde: SSB (hovedalternativet)

<sup>6</sup> Antall personer rapportert av Avinor i kalenderåret 2016 var 8 842. Antall personer rapportert av operatøren Lufttransport AS for driftsåret 2015-2016 er 9 009.

På grunnlag av forventet befolkningsutvikling er det grunn til å tro at antall passasjerer vil øke fra 8 842 i kalenderåret 2016 til 9 270 i kalenderåret 2024 (økning på fem prosent). Imidlertid er det svært usikre anslag; mens befolkningen økte svakt fra 2011 til 2016, sank antall passasjerer fra 10 261 til 8 842 (minus 14 prosent). Uansett er det grunn til å tro at dagens kapasitet vil være tilstrekkelig også fremover. Med 8 842 reisende i 2016 var kapasitetsutnyttelsen ca. 49 prosent. Spørsmålet er derfor heller om kapasitetskravet til en fremtidig tjenesteleverandør kan reduseres og samtidig møte transportbehovet til de reisende.

Den forholdsvis lave gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen gir grunn til å tro det. En kunne for eksempel tenke seg at kapasiteten kunne reduseres med 20% fra dagens nivå på 18 000 til ca. 14 400. Det ville åpnet opp for en løsning hvor et potensielt mer kostnadseffektivt 12-seters helikopter kunne fløyet med samme ruteføring som i dag, med en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på ca. 60 prosent.

### 2.2.2 Type luftfartøy

I forrige konkurranse om helikopterruten Værøy-Bodø ble det stilt krav til at operatørens tilbudte helikopter skulle være registrert for minst 15 personer. Til sammenligning ble det i konkurransen om regionale flyruter i Nord-Norge (2017-2022), ikke stilt krav til antall seter i luftfartøyet (Samferdselsdepartementet, 2016).

Dersom det ikke stilles krav til type luftfartøy, vil en potensiell leverandør kunne tilfredsstille Samferdselsdepartementets setekapasitetskrav i ukedagene i innværende kontrakt ved å for eksempel fly et 10-seters helikopter med tre daglige avganger, i stedet for dagens løsning med et 15-seters helikopter med to daglige avganger.

Vi legger til grunn at det i høringsrunden vil komme frem informasjon om hvordan tre daglige avganger med et 10-seters helikopter potensielt vil kunne tilfredsstille reisebehovet i større eller mindre grad enn to daglige flygninger med ett 15-seters helikopter.

### 2.2.3 Ruteføring og rutetider

Ruteføringen bør, sett fra brukernes ståsted, muliggjøre å dra inn til Bodø tidlig, gjennomføre ærend i Bodø eller andre deler av landet, og rekke tilbake før siste helikopter drar til Værøy.

I gjeldende kontrakt er det krav til minst to daglige flygninger mandag-fredag, med minimum seks timer mellom første landing i Bodø og siste avgang fra Bodø, samt minimum én flygning på lørdag og én på

søndag. Spørsmålet er hvilken ruteføring og hvilke rutetider som vil tilfredsstille transportbehovet til de reisende fra og med 2019.

Dersom Samferdselsdepartementet legger til grunn samme krav som ble stilt for den nærliggende flyruten Røst-Bodø vil kravene være:

- Minst to daglige avganger i begge retninger mandag til fredag, med første landing i Bodø før klokken 10 og siste avgang fra Bodø etter klokken 16
- Minst to avganger i begge retninger lørdag og søndag samlet

For ukedagene mandag til fredag kan kravet gi nesten lik ruteføring som i dag (se Tabell 2-1). Første landing i Bodø vil minst være ti minutter tidligere enn i dag, noe som trolig vil være positivt for de fleste reisende. Siste avgang fra Bodø kunne potensielt bli kl. 16:00, som av mange kan oppleves som dårligere enn dagens avgang kl. 16:30.<sup>7</sup>

For helgedagene lørdag til søndag vil imidlertid kravet om «minst to avganger i begge retninger lørdag og søndag samlet» kunne medføre at operatøren for eksempel velger å gjøre to avganger på søndag og ingen på lørdag. I høringsrunden vil brukere kunne uttale seg om et slikt krav vil tilfredsstille deres behov i større eller mindre grad enn dagens krav.

### 2.2.4 Kontraktslengde

Gjeldende kontrakt har en varighet på fem år. Muligheten for lengre kontrakt enn tre år kom gjennom implementeringen av forordning 1008/2008 i 2011. Etter dette har maksimal kontraktslengde i de fire nordligste fylkene vært fem år (fire år i resten av Norge).

Kontraktperioden for det øvrige rutenettet i Nord-Norge starter 1. april 2017 og varer til 31. mars 2022. Det kunne derfor være interessant å inngå en kontrakt på to år og åtte måneder fra 1. august 2019 til 31. mars 2022. Neste kontraktperiode for ruten Værøy-Bodø (fra 2022) ville dermed blitt den samme som for de øvrige regionale flyrutene i Nord-Norge. Dette kan potensielt åpne for nye, potensielt mer effektive ruteføringer og gi en mer effektiv anskaffelsesprosess.

### 2.2.5 Tekniske og operative krav

I gjeldende avtale er det hovedsakelig ett teknisk krav, utover de alminnelige kravene til helikopterdrift, nemlig kravet om instrumentinnflygingssystem. Dette kravet, formulert i punkt 3.5 i forrige utlysning (Samferdselsdepartementet, 2013) er av

6 timer fra første landing i Bodø til siste avgang fra Bodø. Dagens operatør har valgt å 6 timer og 20 minutter i dag.

<sup>7</sup> En ny operatør kan imidlertid velge å ha siste avreise kl. 16:30 for å få flere reisende. Kravet til dagens operatør er



Samferdselsdepartementet blitt omtalt som nødvendig for å muliggjøre tilsvarende trafikknivå i mørketiden som i året for øvrig og under varierende værforhold. I forbindelse med denne utredningen har Avinor opplyst at det operativt sett vil være fornuftig å opprettholde krav om instrumentinnflygingssystem, særlig med tanke på at Avinor planlegger utfasing av en del konvensjonelle prosedyrer i Bodø.

I kommende konkurranse kan Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Avinor og Luftfartstilsynet, vurdere om det vil være behov for å kontraktsfeste krav som tidligere uansett har vært tilfredsstillende av de kjente tilbyderne. Tilleggskrav kan potensielt gi økte kostnader, men kan bidra til økt sikkerhet og bedre tjeneste. For eksempel kan departementet vurdere krav til skandinaviske språkkunnskaper, dersom det vurderes som vesentlig. I lys av den alvorlige luftfartshendelsen på helikopterflygingen fra Værøy til Bodø 24. februar 2008 (Statens Havarikommissjon for Transport, 2011) kan departementet, i samråd med Avinor og Luftfartstilsynet vurdere hvilke krav som skal stilles til avisingsutstyr og operatørens løsning for reservehelikopter- og besetning.

## 2.3 Leverandørmarkedsanalyse

Leverandørmarkedet består av potensielle operatører av helikopterruten Værøy-Bodø. Kvaliteten og kostnadene forbundet med tjenesten, og størrelsen på det offentlige tilskuddet, avhenger i stor grad av hvordan departementet klarer å nyttiggjøre seg av mulighetene som ligger i leverandørmarkedet.

Ved å utforme konkurransen på en måte som, for en gitt kvalitet, gjør det økonomisk å drive ruten, kan Samferdselsdepartementet bidra til å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene med ruten. Ved å skape konkurranse om ruten kan departementet både bidra til at den mest effektive tilbyderen blir operatør og at prisen gjenspeiler faktiske kostnader.

### 2.3.1 Markedet for helikoptertjenester

En fast helikopterrute for vanlig persontransport, som Værøy-Bodø ruten, er spesiell, selv i global sammenheng. De viktigste markedene for helikoptertjenester er knyttet til olje- og gassbransjen (offshore), sykefrakt, samt anleggsvirksomhet. I undersøkelsen av potensielle leverandører må vi derfor lete blant leverandørene av helikoptertjenester til disse markedene. Vi venter at Samferdselsdepartementet vil oppleve økt interesse for ruten som en følge av den

reduserte etterspørselen etter offshore-helikoptertjenester siden oljeprisfallet.<sup>8</sup>

Det globale og europeiske markedet for helikoptertjenester domineres av et begrenset antall konsern med datterselskap i flere land, samt en del uavhengige selskap. De nasjonale datterselskapene, og de uavhengige nasjonale selskapene, enten eier egne helikopter eller leaser dem fra sitt internasjonale konsern eller uavhengige leasingsselskaper.

Selv om operatørene i Norge har tilgang til alle verdens helikoptertyper gjennom leasing, vil ikke alle helikoptertyper kunne drives økonomisk av alle operatører. For en helikopteroperatør er det vesentlige stordriftsfordeler forbundet med å drive flere eksemplarer av et mindre antall helikoptertyper. Stordriftsfordelene kommer av blant annet:

- Samme kurs og opplæring for mannskap
- Felles logistikk og reservedeler
- Mulighet for å dele reservehelikopter med andre ruter (potensielt slippe å ha et eget reservehelikopter stasjonert i Bodø)

Dersom en operatør kan tilby en av sine «standard-helikoptertyper», vil det gi leverandøren større fleksibilitet og robusthet til en lavere kostnad. I analysen av potensielle helikoptertyper fokuserer vi derfor på helikoptertypene som brukes av operatørene i Norge i dag.

Vi har identifisert og intervjuet følgende potensielle leverandører til helikopterruten Værøy-Bodø:

- Lufttransport AS
- Bristow Norway AS
- CHC Helikopter Service AS
- Airlift AS
- Babcock Scandinavian Air Ambulance AB

#### Lufttransport AS

Lufttransport AS, dagens operatør av ruten Værøy-Bodø, er en frittstående helikopteroperatør, eiet av investoren Knut Axel Ugland med familie.

I tillegg til helikopterruten Værøy-Røst, driver Lufttransport AS luftambulansetjenester (fly og helikopter), charterfly, lostransport (helikopter) og SAR (Search and Rescue) flyging på Svalbard. I 2015 omsatte selskapet for 833 millioner kroner og hadde et resultat før skatt på minus 9,2 millioner kroner.<sup>9</sup>

I 2016 mistet selskapet avtalen med sine hovedkunder på Svalbard, Store Norske og Kings Bay. Fra 2018 vil Lufttransport miste sin omsetning til Luftambulansetjenesten ANS etter at stiftelsen Norsk

<sup>8</sup> Oljeprisen har falt fra 115 USD/fat i juni 2014 til 53 USD/fat i mars 2017. Fallet har redusert aktiviteten på

norsk sokkel og dermed etterspørselen etter helikoptertjenester.

<sup>9</sup> Tall for 2016 var i april 2017 ennå ikke tilgjengelige

Luftambulanser i 2016 vant konkurransen om driften av alle Statens luftambulansebaser.

Lufttransport AS flyr følgende helikopter i dag, som potensielt kan være aktuelle for ruten Værøy-Bodø:

- Agusta Westland AW139 (helikopteret som brukes på ruten i dag - konfigurert for 15 passasjerer)
- Airbus Helicopters AS365 Dauphin (kan konfigureres for inntil 12 passasjerer)

### CHC Helikopter Service AS

CHC Helikopter Service AS er en del av den internasjonale CHC Helicopter-gruppen, med hovedkontor i Richmond, Canada.

CHC Helikopter Service AS, driver i all hovedsak transport av personell til den norske sokkelen. I 2016 omsatte det norske selskapet for 2 320 millioner kroner og hadde et resultat før skatt på 16,5 millioner kroner.<sup>4</sup>

1. februar 2016 ble det annonsert at CHC Helikopter Service AS vil miste kontrakten om flyging av offshore-reisende fra Bergen og Florø for Statoil. Kort tid etter, 29. april 2016, mistet CHC Helikopter Service ett helikopter i dødsulykken ved Turøy.

CHC Helikopter Service flyr i dag følgende helikoptertyper i Norge:

- Sikorsky S-92 (19 passasjerer)
- Eurocopter EC225 Super Puma, nå kjent som Airbus Helicopters H225 (kan konfigureres for inntil 24 passasjerer). Dette helikopteret har hatt flyforbud i Norge og Storbritannia siden Turøy-ulykken
- Eurocopter AS332 Super Puma, nå kjent som Airbus Helicopters H215 (kan konfigureres for 15/20 passasjerer, avhengig av type). Dette helikopteret er forløperen til EC225 (beskrevet over)

I tillegg har CHC Helicopters-gruppen flere aktuelle helikoptertyper internasjonalt.

### Bristow Norway AS

Bristow Norway AS, tidligere Norsk Helikopter, er eiet av den internasjonale Bristow-gruppen, med hovedkontor i Houston, Texas.

Det norske selskapet driver, i likhet med CHC Helikopter Service AS, hovedsakelig mannskapstransport fra Norge til oljeinstallasjoner i Nordsjøen. I 2016 omsatte Bristow Norway AS for

1 797 millioner kroner og hadde et resultat før skatt på minus 194 millioner kroner.<sup>10</sup>

I 2016 vant Bristow en kontrakt for flyging fra Bergen og Florø for Statoil på 1 milliard kroner over fem år. Tidligere operatør var CHC Helicopter Service.

Bristow Norway AS operer med følgende helikopter i dag, som kan være aktuelle for Værøy-Bodø ruten:

- Sikorsky S-92 (19-passasjerer)
- Eurocopter EC225 Super Puma, nå kjent som Airbus Helicopters H225 (kan konfigureres for inntil 24 passasjerer). Dette helikopteret har, som nevnt, hatt flyforbud i Norge og Storbritannia siden Turøy-ulykken

I tillegg har Bristow-gruppen andre helikoptertyper, i blant annet Storbritannia, som kan være aktuelle for Bodø-Værøy ruten.

### Airlift AS

Airlift AS er eiet av det belgiske konsernet NHV (Noordzee Helicopters Vlaanderen Nv).

Airlift AS flyr landbasert (onshore) i Norge og tilbyr tjenester innen tungløft, persontransport, materielltransport, mastemontering og linjebefaring. På Svalbard flyr Airlift for blant annet Norsk Polarinstittutt. I 2015 omsatte Airlift for 171 millioner kroner og hadde et resultat før skatt på minus 12,6 millioner kroner.

I 2016 vant Airlift en kontrakt for Kystverket på seks år (med to års opsjon) for transport av loser til terminalene Kårstø, Sture, Mongstad, Nyhavna og Melkøya.

Airlift AS flyr hovedsakelig mindre 5-seters helikoptere (Airbus/Eurocopter AS 350 B2/B3 Ecureuil), men har også ett Airbus AS332 C Super Puma med 17 seter, nå kjent som Airbus Helicopters H215. Airlift vil ta i bruk Augusta Westland AW 169 (8-10 seter) i loskontrakten med Kystverket i løpet av året.

### Babcock Scandinavian Air Ambulance AB

Dette svenske selskapet er en del av den internasjonale Babcock-gruppen, med hovedkontor i London.

Selskapet driver ambulansflyging og syketransport i Sverige, med både fly og helikopter. Tidligere har Babcock hatt base i Tromsø, hvor de har hatt beredskap for Svalbard. Det svenske selskapet

<sup>10</sup> Ettersom selskapet er eiet av en internasjonal gruppe er det usikkert hvorvidt regnskapsmessig resultat gjenspeiler lønnsomheten i underliggende drift.

omsatte i 2016 for 362 millioner svenske kroner, med et resultat før skatt på 29 millioner svenske kroner.

I desember 2016 ble Babcock prekvalifisert til å delta i konkurransen om den norske Luftambulansetjenesten ANS sitt innkjøp om drift av ni ambulansedy fra 2019 til 2026.

I Sverige operer Babcock følgende helikoptertyper som potensielt kan være aktuelle for Værøy-Bodø ruten:

- Airbus Helicopters H145 (8-10 passasjerer)
- Airbus Helicopters AS365 Dauphin (12 passasjerer)

I tillegg kan selskapet lease andre helikoptertyper fra morselskapet eller uavhengige leasingaktører.

#### Andre leverandører

Av helikopterselskap i Norge har vi i tillegg identifisert det nyoppstartede Vici Helicopter AS.

I Europa finnes det en rekke selskaper som potensielt kan levere tilbud på helikopterruten Værøy-Bodø. Dette representerer både en mulighet og en risiko. På den ene siden betyr det at andre aktører enn de vi har identifisert kan levere tilbud med bedre kvalitet/pris. På den annen side kan det komme tilbud fra aktører som er mindre kvalifisert enn kjente aktører, på en måte det ikke er tatt høyde for i konkurransegrunnlaget.

#### Andre helikoptertyper

Foruten helikoptertypene som flys av de nevnte operatørene har Luftfartstilsynet opplyst om at følgende helikoptertyper potensielt kan være aktuelle for ruten Værøy-Bodø:

- Airbus Helicopters H155 (12 passasjerer) - nyere versjon av AS365.
- Airbus Helicopters H160 (12 passasjerer)
- Airbus Helicopters H175 (16 passasjerer)
- Bell 412 (14 passasjerer)
- Augusta Westland AW189 (17-19 passasjerer)

Totalt har vi identifisert følgende potensielt aktuelle helikoptertyper for ruten Værøy-Bodø:

- Augusta Westland AW 169 (8-10 seter)
- Augusta Westland AW189 (17-19 passasjerer)
- Agusta Westland AW139 (helikopteret som brukes på ruten i dag - konfigurert for 15 passasjerer)
- Bell 412 (14 passasjerer)
- Sikorsky S-92 (19 passasjerer)
- Airbus Helicopters AS365 Dauphin (kan konfigureres for inntil 12 passasjerer)
- Eurocopter EC225 Super Puma, nå kjent som Airbus Helicopters H225 (inntil 24 passasjerer).

- Eurocopter AS332 Super Puma, nå kjent som Airbus Helicopters H215 (15/20 passasjerer)
- Airbus Helicopters H145 (8-10 passasjerer)
- Airbus Helicopters AS365 Dauphin (12 passasjerer)

Det er ikke gjort en vurdering av hvorvidt disse helikoptertypene vil tilfredsstille eventuelle ytelseskrav.

#### 2.3.2 Kostnadsdrivere og konkurransedrivere

I driftsåret 2015/2016 var operatørens inntekter knyttet til helikopterruten Værøy-Bodø rundt 50 millioner kroner. Dette beløpet kan inndeles i operatørens margin og kostnader. Kostnadene kan igjen deles inn i:

- Avskrivninger/ lease og driftskostnader knyttet til hovedhelikopter
- Leie/ lease/ avskrivninger og drift av reserveløsning/ reservehelikopter
- Bemanningskostnader
- Andre kostnader, inkludert basekostnader og administrasjon

Måten Samferdselsdepartementet utformer konkurransen på påvirker disse kostnadspostene hos de ulike leverandørene, hvordan de bedømmer sine vannersjanser og dermed konkurransen om ruten og prisen departementet må betale. Generelt kan vi si at flere krav fører til høyere kostnader og begrenser konkurransen. Samtidig er krav nødvendig for å sikre at de reisendes transportbehov tilfredsstilles.

I dette avsnittet vil vi gjennomgå hvordan Samferdselsdepartementet, ved ulike punkter i konkurransegrunnlaget, kan påvirke kostnadene med og konkurransen om helikopterruten Værøy-Bodø:

#### Type luftfartøy

I dagens avtale er det krav til et helikopter som er registrert for minst 15 personer. I neste konkurranse har Samferdselsdepartementet indikert at de vil vurdere ikke å stille krav til luftfartøyets setekapasitet, noe de heller ikke gjorde i konkurransen om regionale flyruter i Nord-Norge og Sør-Norge.

Å slippe krav til luftfartøyets setekapasitet kan bidra til å redusere kostnadene med helikopterruten og øke konkurransen om driften. Grunnen er at helikopterselskapene får større muligheter til å utforme ruten på en økonomisk måte. For eksempel åpner det for at en operatør kan fly et ti-seters helikopter tre ganger tur-retur. Dersom det er en mer kostnadseffektiv løsning vil det bidra til å spare samfunnet for ressurser. I tillegg vil det gjøre at flere leverandører kan levere tilbud.

## Ruteføring og rutetider

Det vil være mest økonomisk for en operatør å forkorte arbeidsdagen mest mulig. Særlig vil bemanningskostnadene påvirkes dersom arbeidsdagen blir så lang at de må betale besetningen for overtid. Med dagens krav om seks timer fra første landing i Bodø til siste avgang fra Bodø varer besetningens arbeidsdag ca. 9 timer. Ifølge helikopterselskapene vi har intervjuet vil en lenger arbeidsdag være vesentlig dyrere ettersom det vil føre til økt overtidsbetaling. Utvidet krav til tid mellom første landing i og siste avgang fra Bodø kan derfor gi økte kostnader.

Vedrørende ruteføring vil det potensielt være kostnadsbesparende å stille krav om 2 flyginger på lørdag og søndag samlet, heller enn å kreve én flyging på lørdag og én på søndag. En operatør vil da ha mulighet til å for eksempel fly to turer på søndag og gi mannskapet fri hele lørdagen.

## Kapasitet

Dagens ukentlige kapasitetskrav på 180 seter i hver retning tilsvarer et årlig kapasitetskrav på ca. 18 000 reisende i begge retninger.<sup>11</sup> Dette tilsvarer også kapasiteten til et 15-seters helikopter som flyr i henhold til kravene til ruteføring (to daglige avganger mandag til fredag og én daglig avgang på lørdag og én på søndag).

Dersom kapasitetskravet senkes vil det være mulig å fly med mindre helikopter uten å øke antall flyginger. Dette kan bidra til lavere kostnader, ettersom mindre helikopter kan være mindre kostbare i innkjøp og drift. I tillegg kan det gi økt konkurranse, fordi helikopterselskap med mindre helikopter også kan konkurrere.<sup>12</sup>

I Tabell 2-4 viser vi hvordan alternative årlige kapasitetskrav (nest nederste linje i tabellen), gjennom krav til ruteføring, gir implisitte krav til daglig kapasitet (to øverste linjer i tabellen) og dermed nødvendig antall flyginger for ulike helikoptertyper.

---

<sup>11</sup> 180 seter\*2 t/r\*50 uker

<sup>12</sup> Dersom kapasitetskravet reduseres tilstrekkelig kan det tenkes at operatører som kun har store helikopter ikke vil levere tilbud, dersom de vurderer at de er lite konkurransedyktige. Avhengig av utviklingen i leverandørmarkedet kan dette potensielt føre til færre

tilbud, enn det oppdragsgiver ville oppnådd med et høyere kapasitetskrav. Man kan likevel argumentere for at konkurransen har økt i et slikt scenario, ettersom antall potensielle tilbydere har steget. Konkurransen vil være god dersom den resulterer i at den mest effektive tilbydereren vinner konkurransen til markedspris.

**Tabell 2-4: Alternative kapasitetskrav for helikopterruten Værøy - Bodø**

Alternativ			1	2	3	4	5
Implisitt kapasitetskrav per dag man-fre			60	60	60	48	40
Implisitt kapasitetskrav per flyging t/r lør-søn			30	24	20	24	20
Nødvendig antall flygninger per dag	15/19-seter	man-fre	2	2	2	2	2
		lør-søn	1	1	1	1	1
	12-seter	man-fre	3	3	3	2	2
		lør-søn	2	1	1	1	1
	10-seter	man-fre	3	3	3	3	2
		lør-søn	2	2	1	2	1
Min. årlig kapasitet (50 uker)			18 000	17 400	17 000	14 400	12 240
Kapasitetsutnyttelse med 8 842 reisende			49 %	51 %	52%	61 %	72 %

Kilde: Oslo Economics

Alternativ 1, dagens årlige kapasitetskrav, på ca. 18 000 reisende tilsvarer en daglig kapasitet på minimum 60 passasjer seter mandag til fredag og 30 passasjer seter per tur/retur flyging lørdag-søndag. Dette kravet kan imøtekommes enten med en 15/19-seter som flyr to ganger daglig mandag-fredag og en gang daglig lørdag-søndag (som i dag), eller en 10 eller 12-seter som flyr tre ganger daglig mandag-fredag og to ganger daglig lørdag-søndag.

Alternativ 2 til 5 innebærer en reduksjon i kapasitetskravet som gir mulighet for bruk av mindre helikoptre og/eller færre flygninger. I alternativ 3 åpner man for eksempel for et implisitt minimumskapasitetskrav på 20 passasjerer lørdag-søndag. Det betyr at en operatør som vil bruke et ti-seters helikopter kan klare seg med én tur/retur lørdag og én tur/retur søndag. Reduserte kapasitetskrav kan bidra til lavere kostnader for selskapene og potensielt lavere priser for departementet.

#### Utlysings- og tildelingstidspunkt

At det er tilstrekkelig tid fra utlysning av konkurransen til tilbudsfrist er viktig for at så mange leverandører som mulig skal kunne utvikle gode tilbud. Minimumskravet i det europeiske regelverket er to måneder. Basert på erfaring fra andre områder i samferdselssektoren vil det trolig være en fordel med tre måneder fra utlysningstidspunkt til tilbudsfrist.

Etter kontraktstildeling trenger helikopterselskapet tid til å skaffe helikopter, organisere en base, trene mannskap og gjøre klart for operasjoner. Helikopterselskapene vi har snakket med indikerer at ett år fra tildeling til oppstart er absolutt minimum og helt på grensen til hva som er mulig og økonomisk effektivt. De potensielle operatørene oppgir at ett år og tre måneder mellom tildeling og oppstart ville hjulpet mye og at ett og et halvt år til to år ville vært ideelt. Dersom tiden blir kortere enn ett år og tre måneder kan det begrense deres mulighet til å levere

tjenesten. Særlig vil det begrense deres mulighet til å ta i bruk nye helikoptertyper.

For å imøtekomme leverandørmarkedets behov for tid til tilbudsarbeid og forberedelse av operasjoner, med oppstart 1. august 2019, bør altså tildelingen skje senest 1. august 2018, helst tre måneder tidligere (1. mai). Med to til tre måneder til tilbudsskriving og én til to måneder til evaluering, forhandlinger mm., bør utlysningen komme senest 1. april 2018, helst tre måneder før (1. januar 2018). Det vil være en fordel om utlysningen og tildelingen skjer enda tidligere.

#### Kontraktslengde

Kontraktslengden er av stor betydning for operatørens gjennomsnittlige årlige kostnader. Selv en operatør som leaser helikopter vil ha betydelige faste kostnader i form av utrusting tilpasset ruten, oppsett av base, trening av mannskap og administrativt arbeid knyttet til leasingselskapet, tilbudsprosessen og rutedriften. Med en lenger kontraktslengde kan operatøren fordele disse faste kostnadene over flere år, og dermed oppnå en mer økonomisk drift.

I tillegg kan det, ifølge helikopterselskapene vi har intervjuet, være vanskelig å skaffe helikopter for korte kontrakter. Leasingselskap vil være mindre interessert i å lease ut helikopter i så korte tidsrom at de umiddelbart må lete etter en ny kunde for neste periode. Banker kan være skeptiske til å låne penger til kjøp av helikopter til kortere kontrakter.

En kontraktslengde på to år og åtte måneder, fra 1. august 2019 til 31. mars 2022, beskrives som dyrt og vanskelig av flere av helikopterselskapene vi har snakket med. Enkelte har antydnet at de ikke vil levere tilbud dersom kontraktslengden blir så kort.

En kontraktslengde på fem år, fra 1. august 2019 til 31. juli 2024 beskrives av de fleste aktørene som tilstrekkelig for en økonomisk drift. Enkelte aktører mener at det ville være en fordel med lenger

kontrakter, men det er det ikke åpning for i regelverket.

### Tekniske og operative krav

Operatørene vi har snakket med oppgir at de ikke vil ha problemer med å imøtekomme gjeldende krav om instrumentinnflygingssystem (punkt 3.5. i forrige konkurranseutlysning (Samferdselsdepartementet, 2013)). Hos flere av leverandørene har en del av helikoptrene allerede dette utstyret. Det lar seg gjøre å utstyre helikoptre som ikke allerede har instrumentinnflygingssystem, men det vil medføre økte investeringer.

Et eventuelt krav om avisingssystem vil øke investeringene for flere leverandører, men operatørene vi har intervjuet oppfatter det ikke som et hinder for å levere tilbud.

På generelt grunnlag kan en si at flere krav, som kan gi bedre kvalitet, også vil føre til økte kostnader og potensielt redusere antall tilbydere i konkurransen. Samferdselsdepartementet bør vurdere å stille lavere krav til reservehelikoptret enn til hovedhelikoptret. Tekniske krav til reservehelikoptret kan gi samme kostnader som krav til hovedhelikoptret, men vesentlig lavere nytte, ettersom det brukes mye mindre.

Videre bør Samferdselsdepartementet vurdere hvor strenge sanksjoner de skal gi ved manglende regularitet. Strenge sanksjoner vil gi god beredskap og kanskje et dedikert reservehelikopter for ruten, men også høye kostnader.<sup>13</sup> Dersom departementet aksepterer en reserveløsning for uforutsett vedlikeholdsbehov som gir operatøren noe tid til å hente reservehelikoptret, vil kostnadene med rutedriften reduseres. I tillegg vil det redusere operatørens risiko og muligens bidra til flere tilbydere.

Samferdselsdepartementet har hittil ikke krevet at helikoptret er dedikert til dem, slik en del oljeselskap krever. Dermed åpner departementet for at operatøren kan tilby helikoptret til andre statlige og private virksomheter når det ikke flyr mellom Værøy og Bodø. Alternative inntektskilder kan potensielt redusere behovet for tilskudd fra Samferdselsdepartementet. Det vil være kostnadseffektivt å fortsette denne praksisen.

<sup>13</sup> Tidligere delte Værøy-Bodø ruten reservehelikopter med Luftambulansetjenesten ANS. Etter at Lufttransport AS tapte konkurransen om ny avtale med Luftambulansetjenesten vil Samferdselsdepartementet fra 1.juni 2018 måtte dekke en

## 2.4 Anskaffelsesstrategi

På grunnlag av behovsanalysen og leverandørmarkedsanalysen kan vi utforme en anskaffelsesstrategi som:

- Tilfredsstiller behovet til de reisende
- Minimerer kostnadene med å tilby tjenesten
- Skaper konkurranse om rutedriften

I dette kapittelet vil vi drøfte avveiningene mellom disse målsetningene og komme med anbefalinger for utformingen av det nye konkurransegrunnlaget.

### 2.4.1 Kapasitetskrav

Behovsanalysen viste at den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen for helikopterruten var 49 prosent i 2016. Dette gir grunn til å tro at kapasitetskravet kan reduseres fra dagens nivå på ca. 18 000 seter i året.

Ved å redusere kapasitetskravet vil departementet åpne for bruk av mindre helikopter og/eller færre flyginger, noe som både kan redusere kostnadene med ruten og øke konkurransen om kontrakten.

For eksempel kunne departementet redusert setekapasitetskravet med 20 prosent, til 14 400. Dette ville trolig gitt en kapasitetsutnyttelse rundt 60 prosent og åpnet for at ruten kunne opereres av et 12-seters helikopter, med samme rutføring som i dag. En slik reduksjon av kapasitetskravet kan enten føre til lavere kostnader, dersom en operatør med et mer effektivt 12-seters helikopter vinner ruten, eller lavere pris, dersom det fører til at en operatør som uansett opererer 15- eller 19-seters helikopter reduserer krav til tilskudd av hensyn til konkurransen fra en leverandør med en 12-seter.

Med utgangspunkt i Tabell 2-4 og innspill fra høringsrunden kan Samferdselsdepartementet velge et passende kapasitetskrav for helikopterruten Værøy-Bodø. I utkastet til FOT-krav (Kapittel 3.) legger vi som et utgangspunkt til grunn dagens kapasitetskrav på 18 000 seter i året i begge retninger eller ca. 9 000 passasjer seter per år i hver retning.

### 2.4.2 Type luftfartøy

I den siste konkurransen om regionale flyruter i Nord-Norge ble det ikke stilt krav til luftfartøyets setekapasitet. Ikke å stille krav til dette kan bidra til lavere kostnader og flere tilbydere. Konkret vil det gjøre det mulig å operere ruten med et 10- eller 12-seters helikopter som gjør tre tur/retur flyginger mandag til fredag og to tur/retur flyginger lørdag til

større del av kostnaden knyttet til reservehelikoptret og det statlige tilskuddet vil derfor økes med fire millioner kroner i driftsåret 2018-2019.



søndag. Dette kan være mer økonomisk og vil bidra til flere tilbydere. Vi presiserer at vi ikke har undersøkt i hvilken grad et slikt krav vil tilfredsstille de reisendes behov og regner med at det vil komme frem i høringsrunden. I utkastet til FOT-krav (Kapittel 3.) legger vi som et utgangspunkt til grunn at det ikke stilles krav til type luftfartøy.

#### 2.4.3 Ruteføring og rutetider

Det kan potensielt være kostnadsbesparende å stille krav om to flyginger for lørdag og søndag samlet, heller enn én flyging lørdag og én på søndag (se kapittel 2.3.2). For flyruten Røst-Bodø gjelder kravet om to flyginger i helgen samlet. I utkastet til FOT-krav for helikopterruten Værøy-Bodø (Kapittel 3.) foreslår vi det samme kravet.

Videre legger vi til grunn at det fortsatt vil være krav om minimum seks timer fra første landing i Bodø til siste avgang fra Bodø (mandag til fredag). Fra et kostnadsperspektiv er det vesentlig at denne tiden ikke økes ettersom det kan gi betydelig høyere personalkostnader for helikopteroperatøren.

I utkastet til FOT-krav (Kapittel 3.) foreslår vi at kravene utformes på samme måte som de ble for den nærliggende flyruten Røst-Bodø, med følgende krav til rutetider mandag til fredag:

- Første landing i Bodø skal være før kl. 10:00
- Siste avgang fra Bodø skal være etter kl. 16:00

#### 2.4.4 Utlysnings- og tildelingstidspunkt

Av hensyn til konkurransen og økonomisk drift bør ruten tildeles senest 1. august 2018. Hvis mulig ville det være en fordel om tildelingen kunne skje tre

måneder tidligere, før 1. mai 2018. Konkurransen bør utlyses ca. fire måneder før tildeling.

#### 2.4.5 Kontraktslengde

På grunnlag av vår forståelse av økonomien i helikopterdrift er vår vurdering at kontraktslengden bør være minimum fem år. Kortere kontraktslengde kan gi høyere kostnader og lavere konkurranse.

Vår vurdering er at en lenger kontrakt kunne gitt lavere kostnader og høyere konkurranse. Imidlertid er det ikke åpning for dette i anskaffelsesregelverket.

Vår anbefaling er derfor en kontraktslengde på 5 år, fra 1. august 2019 til 31. juli 2024.

#### 2.4.6 Tekniske og operative krav

I kommende konkurranse vil Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Avinor og Luftfartstilsynet, vurdere om det er krav som bør kontraktsfestes utover de alminnelige kravene til helikopterdrift. Dette kan være krav til instrumentinnflygingssystem, som gjelder i nåværende avtale, eller nye tilleggskrav, som krav til skandinaviske språkkunnskaper eller avisingsystem.

Videre anbefaler vi at departementet vurderer hvor strenge sanksjoner det er hensiktsmessig å gi ved manglende regularitet.

Til slutt bør departementet gjøre det klart at helikopteret kan brukes til andre, inntektsbringende, aktiviteter utenom reisene til og fra Værøy. Samferdselsdepartementet kan eventuelt ta kontakt med andre offentlige virksomheter som Politiet, Redningshelikoptertjenesten, Brannvesenet og Forsvaret for å høre om de kan ha interesse av dele på helikopterkapasiteten i Bodø-området.

### 3. Framlegg til forpliktinger for ruteområdet Værøy-Bodø

#### Kapasitet

Tilbydt setekapasitet skal vere minst 9 000 seter per år i kvar retning.<sup>14</sup>

#### Ruteføring

*Måndag-fredag:*

- Det skal vere minst to daglege avgangar i begge retningar.

*Laurdag-søndag:*

- Det skal vere minst to avganger i begge retningar laurdag og søndag samla.

#### Rutetider

*Måndag-fredag:*

Frå Værøy:

- Første landing i Bodø skal vere før kl. 10.00

Til Værøy:

- Siste avgang frå Bodø skal vere etter kl. 16.00

---

<sup>14</sup> Med utgangspunkt i Tabell 2-4 og innspill fra høringsrunden kan Samferdselsdepartementet velge et passende kapasitetskrav for helikopterruten Værøy-Bodø. 9 000 passasjer seter, som indikert her, er ment som et utgangspunkt for innspillene i høringsrunden og departementets senere vurderinger.

## 4. Beskrivelse av samfunnsøkonomisk nytte og kostnad

Den samfunnsøkonomiske kostnaden av helikopterruten Værøy – Bodø består i hovedsak kostnadene til helikopteroperatøren, samt kostnadene knyttet til driften av Værøy helikopterhavn. Den samfunnsøkonomiske nytten av helikopterruten kommer blant annet i form av verdien den gir de enkelte passasjerene og verdien et levende samfunn på Værøy har for innbyggerne der, landsdelen og Norges økonomi og samfunnsliv.

### Samfunnsøkonomiske kostnader

Som et estimat på operatørens kostnader vil vi bruke inntektene til operatøren av helikopterruten. Disse er estimert til å være 58 millioner kroner i driftsåret 2018-2019, se Figur 2-1. Avinors kostnader knyttet til Værøy helikopterhavn var 9 millioner kroner i 2016-2017 (Avinor, 2016-2017). På grunnlag av dette estimerer vi at de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til helikopterruten Værøy-Bodø vil være 65-70 millioner kroner i driftsåret 2018-2019.

Dersom neste konkurranse gjennomføres i tråd med anbefalingene i denne rapporten er vår vurdering at prisen og kostnadene sannsynligvis vil være lavere enn i driftsåret 2018-2019. Grunnen er at det trolig vil komme mer enn ett tilbud, i motsetning til i forrige konkurranse.

### Samfunnsøkonomisk nytte

Samfunnet har vist en betalingsvilje for en luftforbindelse mellom Værøy og Bodø siden 1986.

Nytten består av at ca. 9 000 passasjerene årlig reiser vesentlig raskere mellom Værøy og Bodø enn det som ville vært mulig uten helikopterruten. Helikopterruten sparer hver passasjer for flere timer, sammenlignet med alternativet (bilferje).<sup>15</sup> I tillegg omtales den som vesentlig for å bevare samfunnet på Værøy.

Nytten verdsettes dels av de reisende, som med sine billettkjøp dekker rundt tolv prosent av operatørens samlede inntekter, og tilskuddet betalt av staten, som dekker de resterende 88 prosentene. I tillegg velger staten, gjennom Avinor, å finansiere Værøys årlige underskudd på rundt syv millioner kroner (Avinor, 2016-2017).

Staten og samfunnet anser det som verdifullt å redusere avstandsulempene og bidra til velfungerende distrikter og stabil sysselsetting og bosetting i hele landet (Regjeringen, 2014). Videre har Staten begrunnet støtten til regionale flyruter med formålet om å «sikre en rask og effektiv forbindelse som knytter distriktene og de sentrale delene av landet nærmere sammen» (Samferdselskomiteen, 1995).

<sup>15</sup> Ferjen Bodø-Værøy-Røst-Moskenes er innoom Værøy to ganger daglig mandag til fredag og én gang daglig lørdag til søndag. Båtturen tar rundt fem timer én vei fra/til

Værøy til/fra Bodø. Rutetider for sommeren 2017: [https://varoy.kommune.no/\\_f/iadec0ed9-ca77-452a-a47c-cded3deee883/sommer%20fergerute.pdf](https://varoy.kommune.no/_f/iadec0ed9-ca77-452a-a47c-cded3deee883/sommer%20fergerute.pdf)

## 5. Referanser

- Anon., 1993. *Lov om luftfart (luftfartsloven)*. s.l.:s.n.
- Avinor, 2016-2017. *Meld. St. 30. Verksemda til Avinor AS*, Oslo: Avinor.
- Bråthen, S., 2011. *Air Transport Services in Remote Regions*, Molde: International Transport Forum Discussion Paper, No. 2011-13.
- Bråthen, S., 2011. *Air Transport Services in Remote Regions*, s.l.: Høgskolen i Molde (Discussion Paper 2011-13).
- Bråthen, S. m. f., 2015. *Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Nord-Norge.*, Molde: Møreforskning Molde, Høgskolen i Molde og TØI (rapport nr. 1509 2. utg).
- ECON, 2000. *Regionalisering av ansvaret for regionale flyruter?*, Oslo: Rapport nr. 4/2000. Utarbeidet for Widerøes Flyveselskap.
- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1008/2008 av 24. september 2008, u.d. om felles regler for drift av lufttrafikk i Fellesskapet. s.l.:s.n.
- Hervik, A. S. B. o. F. O., 1999. *Finansiering av regional luftfart*, Molde: Møreforskning Molde (Rapport nr. 9905).
- Jon Inge Lian, H. T.-L. o. L. D., 2010. *Evaluering av anbudsordningen for regionale flyruter*, Oslo: TØI (Rapport 1331/2010).
- Kommisjonsforordning (EU) nr. 965/2012 av 5. oktober, u.d. om fastsettelse av tekniske krav og administrative prosedyrer for luftfartsoperasjoner i henhold til europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 216/2008. s.l.:s.n.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar - Grønt hefte*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Regjeringen, 2014. *Luftfart. Organisering og virkemidler.* [Internett]  
Available at:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/luftfart/organisering-og-virkemidler/id2076299/>  
[Funnet 17 August 2016].
- Samferdselsdepartementet, 2012. *Protokoll – anbud: Ruteflyging mellom Røros og Oslo v.v. fra 1. desember*. Samferdselsdepartementet: Oslo.
- Samferdselsdepartementet, 2013. *Anbudsinnbyding: Ruteflyging (helikopter) Værøy-Bodø v.v. 1. august 2014 - 31. juli 2019*, Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet, 2014. [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). [Internett]  
Available at:  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/91ad1b218d1740adadaa1b09a7485370/protokoll\\_ved\\_tildeling\\_veroy.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/91ad1b218d1740adadaa1b09a7485370/protokoll_ved_tildeling_veroy.pdf)  
[Funnet 30 3 2017].
- Samferdselsdepartementet, 2015. *Innbyding til anbud. Regionale ruteflygingar i Sør-Norge. 1. april 2016 - 31. mars 2020*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet, 2015. *Innbyding til anbud. Regionale ruteflygingar i Sør-Norge. 1. april 2016 - 31. mars 2020*, s.l.: s.n.
- Samferdselsdepartementet, 2016. *Innbyding til konkurranse. Drift av regionale ruteflygingar i Nord-Noreg. 1. april 2017 - 31. mars 2022*, Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselskomiteen, 1995. *Innst. S. Nr. 128 (1994-1995) om statens engasjement i regional luftfart*, Oslo: Samferdselskomiteen.
- Selstad, T., 2004. *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge. Rapport utarbeidet for KS.*, Oslo: Kommuneforlaget. KOU-2004:1 Kortversjon.
- Statens Havarikommisjon for Transport, 2011. *Rapport om alvorlig luftfartshendelse i Bodø 24. februar 2008 med Sikorsky S-61N G-ATFM operert av British International*, Lillestrøm: Statens Havarikommisjon for Transport.
- Urbanet Analyse, 2015. *Eventuell endring av lufthavnstrukturen på Helgeland.*, Oslo: Rapport 65/2015.

oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Dronning Mauds Gate 10  
0250 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1540 Vika  
0117 Oslo