



Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 04/271-BR Vår ref.: 2004/489
MA2-M4 CASA 524.1

Saksbeh.:

Dato: 12. august 2004

■ Anbud regionale flyruter fra 1. april 2006

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 14. mai 2004 vedrørende ovennevnte.

Samferdselsdepartementet fremmer i høringsbrevet ikke forslag til endringer i regelverket knyttet til ruter med forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT-ruter), men ber om generelle kommentarer knyttet til hvilke krav som skal gjelde for disse rutene. Som eksempler nevnes inndeling i anbudspakker, struktur i ruteoppleggene, flymateriell, antall avganger, takster, produksjonsendringer underveis i anbudsperiode og regularitetskrav.

Konkurransetilsynet ønsker å knytte noen generelle merknader til dette.

Bonusprogrammer

Konkurransetilsynets vedtak V2002-22 mot SAS-gruppens bonusprogram retter seg mot alle norske innenriksruter, selv om inngrepet på grunn av gjeldende anbudsregelverk kun fikk direkte virkning på ruter som ikke er underlagt FOT-systemet. Inngrepet omfatter ikke *bruk* av bonuspoeng. Etter at dette vedtaket ble fattet, har ny konkurranselov med generelt forbud mot misbruk av dominerende stilling trådt i kraft. Tilsynet synes det fortsatt er hensiktsmessig at det presiseres i anbudsdokumentene at bonuspoeng verken kan opptjenes eller tas ut på flyvninger på FOT-ruter.

Krav til fly, antall avganger etc.

Den norske geografien påvirker, i tillegg til reisemønsteret, også lokalisering av lufthavner. Store, flate arealer egnet til lufthavndrift er i Norge en knapp ressurs. Som et resultat av dette må rullebanene ofte være korte, noe som krever fly beregnet på korte rullebaner (Short Take-Off and Landing – STOL). Regelverket for FOT-rutene setter krav til setekapasitet, avgangshyppighet, maksimalpriser, direkteflyvinger etc. Standardene er spesifisert for den enkelte rute. Kvaliteten på tjenesten er blant annet definert gjennom et minstekrav til størrelsen på fly som betjener en rute (et minimumsantall seter). I Norge er det på mange ruter kun ett fly som i praksis fyller disse kravene. Dette er De Havilland Dash 8 (med spesiell motor), som ikke lenger er i produksjon.

Widerøe har en flåte bestående av mange slike fly og er det eneste skandinaviske selskapet som har det.

Konkurransetilsynet mener at mer fleksible krav til setekapasitet etc på den enkelte flyvning vil kunne gjøre det lettere for nye operatører å inngi anbud. Dette hindrer likevel ikke at myndighetene kan stille krav til tilbudt kapasitet på den enkelte rute. En løsning kan for eksempel være å la operatøren bestemme hvor stort fly som skal operere den enkelte rute, forutsatt at krav til total setekapasitet per dag eller uke oppfylles. Konkurransetilsynet mener det er flere grunner til at kvaliteten på tilbudet kan bli høyere ved en slik løsning. For eksempel vil mange avganger med mindre fly gi de reisende mer fleksibilitet med hensyn til valg av reisetidspunkt, og dermed en ikke ubetydelig velferdsgevinst, enn få avganger med store fly. Tilsynet mener at en slik løsning vil styrke konkurransen og derigjennom føre til et minst like bra tilbud og lavere utgifter for staten.

Tidspunkt for anbudsutlysning

I det gjeldende anbudsregelverket utlyses alle ruter underlagt FOT samtidig. Dette innebærer at et ruteområde som må lyses ut på nytt, for eksempel på grunn av oppsigelse fra den eksisterende operatøren, får kortere varighet enn vanlig. Dette kan i seg selv ha en uheldig konkurransemessig virkning.

Det å lyse ut samtlige ruteområder samtidig kan imidlertid ha en annen effekt på konkurransen, uavhengig av om det foreligger oppsigelse av enkelte ruteområder. Anbud på et ruteområde er bindende for operatøren. Dette innebærer at et selskap må være innstilt på å kunne operere alle ruteområder den byr på samtidig. Dette stiller store krav til investeringer som må foretas i løpet av relativt kort tid. Fra en kontrakt tildeles og til ruten skal startes opp går det sjelden mer enn noen få måneder. Dette kan ofte innebære problemer eller i det minste være svært kostbart for en ny, liten aktør. Widerøe, som allerede har en stor flåte og som tidligere (før anbudsutsettingen) har operert alle FOT-ruteområdene, vil her ha en konkurransefordel fremfor en liten aktør.

Dersom ruteområdene lyses ut sekvensielt, vil for eksempel en liten aktør med kapasitet til kun å by på ett eller et fåtall ruteområder samtidig inngi anbud. Dersom aktøren ikke får noen av disse kontraktene, vil kapasiteten fortsatt stå til rådighet for å kunne by på de neste ruteområdene som legges ut for anbud.

Tilsynet støtter derfor ideen om å ikke la alle ruteområder lyses ut samtidig. Som en start synes det som en god idé å la kontrakter over ruteområder som må lyses ut på nytt på grunn av oppsigelser ha den vanlige varigheten på tre år. På denne måten vil anbudsutlysningen over tid spres noe i forhold til i dag. Som et alternativ må noen av de nye kontraktene, all den tid Rådsforordning (Rfo.) 2408/92 ikke tillater lengre anbudsperioder enn tre år, lyses ut for kortere tid. Dette kan på kort sikt gi Widerøe en fordel, men vi antar at den langsiktige virkningen på konkurransen vil mer enn oppveie det mulige kortsiktige tapet knyttet til dette.

Oppsigelsesklausuler

Gjeldende anbudsregelverk gir operatøren av en FOT-rute mulighet til å si opp kontrakten med 12 måneders varsel. Denne type klausul kan ses på som et instrument for risikodeling mellom flyselskapet og myndighetene. Hvis og når inntektene og/eller kostnadene ikke møter forventningene, og operatøren bestemmer seg for å si opp kontrakten, blir tapet delt mellom avtalepartene. På denne måten kan oppsigelsesklausulen føre til mer gunstige anbud og derigjennom til et noe lavere tilskuddsbeløp enn det som ellers ville vært tilfellet. Videre kan oppsigelsesklausulen gjøre det mindre risikabelt for nye operatører å inngi anbud, enn tilfellet ville vært dersom de sto overfor uoppsigelige kontrakter. Oppsigelsesklausulen kan dermed åpne for at flere aktører inngir anbud.

På den annen side er det også mulig at en slik oppsigelsesklausul gir operatøren mulighet til å øke tilskuddsbeløpet gjennom reforhandling. I en reforhandling har den eksisterende operatøren på ruten gode muligheter til å vinne det nye anbudet. Flyselskapet har den nødvendige flyflåten og har trolig mer erfaring enn andre flyselskaper på å drive ruten. I juli 2003 sa Widerøe opp kontrakten for to ruteområder og ny anbudsrunde måtte avholdes. Widerøe vant anbudet også i denne nye runden, men til en høyere pris enn ved første gangs utlysning.

Én mulig løsning for å unngå dette problemet er å innta en klausul i avtaleverket om at en aktør som sier opp en kontrakt ikke har anledning til å inngi anbud når kontrakten lyses ut på nytt. Alternativt kan en fjerne oppsigelsesklausulen, men en vil da samtidig miste de mulige gevinstene omtalt over. Alt i alt er det tilsynets oppfatning at oppsigelsesklausulene slik de er formulert i dag, på lang sikt virker negativt på konkurranse og ressursbruk.

Kontraktperiodenes varighet

Varigheten av FOT-kontraktene kan være et konkurransemessig problem i dette markedet. Tilsynet er klar over at Samferdselsdepartementet ikke står fritt til å bestemme varigheten på kontraktene, men ønsker likevel å knytte en kort kommentar til dette.

Etter Rfo. 2408/92 art. 4 skal varigheten av kontrakter ikke overstige tre år. Dette synes å være for kort for en potensiell ny aktør hvis aktøren står overfor høye kostnader knyttet til investering i nye fly, etablering av ny organisasjon på lufthavnene, opplæring av personell etc. Problemet blir enda større når anbud for kortere kontraktperioder finner sted, som for eksempel når et flyselskapet sier opp en kontrakt. Dette siste problemet kan imidlertid løses ved å lyse ut sekvensielle anbud.