



Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 10/430-ANE

Vår ref.: 2010/470
MAB ANJT 524.1

Dato: 01.11.2010

Høringssvar - anbud regionale flyruter fra 1. april 2012

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet 4. juni 2010.

Samferdselsdepartementet ber i høringsbrevet om innspill til utformingen av anbud på regionale ruteflyginger i Norge, som skal gjelde fra 1. april 2012.

Konkurransetilsynet har i tidligere høringsuttalelser i forbindelse med anbud av regionale flyruter fra 12. august 2004 og 1. august 2007 pekt på virkninger knyttet til forbudet mot bonusprogram, fordeler og ulemper med en oppsigelsesklausul og de økte mulighetene for kombinerings av anbud, samt oppfordret til mer fleksible krav til setekapasitet, en forlengelse av kontraktperiodens varighet og anmodet om sekvensielle utlysninger av FOT-rutene. Konkurransetilsynet fastholder sine tidligere uttalelser.

Markedsstørrelse og konkurransesituasjon

Tidligere anbudskonkurranser om FOT-ruter synes å være preget av svak konkurranse. For eksempel uttaler Transportøkonomisk Institutt i en utredning fra oktober 2008 at markedet for FOT-ruter er *"et marked der bruk av anbud ikke har ført til endringer i tilbudet til kundene. Det synes ikke å være grunnlag for å si at en har fått til kostnadsreduksjoner for det offentlige, noe som har sammenheng med at en på mange ruteområder ikke har fått reell konkurranse."*¹ TØI peker blant annet på korte kontraktperioder samt detaljerte krav til tilbyderne som årsaker til den svake konkurransen.

Det vises også til at Samferdselsdepartementet uttrykte i mars 2010 at departementet *"tek sikte på å evaluera ordninga med kjøp av regionale flyruter med sikte på å redusera kostnadane i framtidige anbods rundar og sikra at anbodsprosessane blir tilpassa dei ordinære budsjettframlegga. Samferdselsdepartementet vil i samband med dette vurdere korleis ein kan oppnå større konkurranse om anbodsrutene [...]"*²

I nevnte TØI-rapport anslås det at FOT-rutene har en kostnad på ca 400-500 MNOK per år. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at tiltak som styrker konkurransen i anbud om FOT-ruter, kan gi betydelige gevinster for samfunnet.

¹ "Anbud på norsk", TØI, oktober 2008.

<http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2008/982-2008/982-2008-internett.pdf>

² "Prop. 106 S", Samferdselsdepartementet, 26. mars 2010.

<http://www.regjeringen.no/pages/2497057/PDFS/PRP200920100106000DDDPDFS.pdf>

Konkurransetilsynet vil i det følgende knytte noen generelle merknader til utformingen av anbudskonkurranser for FOT-ruter.

Kontraktperiodens varighet og utlysningstidspunkt

Kontraktperioden for FOT-ruter har i tidligere anbudskonkurranser vært 3 år. Konkurransetilsynet viser til sin vurdering av kontraktperiodens varighet i høringsuttalelse 1. august 2007 vedrørende anbud på regionale flyruter fra 1. april 2009. Fra høringsvaret hitsettes:

”Den 18. juli 2006 la Europakommisjonen frem forslag til revisjon av EUs luftfartspakke nr. 3 (Rådsforordning nr. 2407/92 om utstedelse av lisenser til luftfartsselskaper, Rådsforordning 2408/92 om markedsadgang til flyruter, og Rådsforordning 2409/92 om billettpriser m.m. innen luftfart).

Europakommisjonen foreslår en rekke endringer, herunder en klargjøring av reglene for FOT-rutene. Forslaget innebærer blant annet en utvidelse av avtaletiden fra 3 til 4 år (5 år dersom svært perifere regioner). Ved valg av kontraktslengde må det foretas en avveining mellom hensynet til å skape en tilfredsstillende konkurransesituasjon og det å legge forholdene til rette for nødvendige investeringer som til en viss grad vil være irreversible. En for kort kontraktperiode vil kunne svekke konkurransesituasjonen fordi en ny aktør står overfor høye kostnader knyttet til investering i fly, etablering av en ny organisasjon på lufthavnene for drift og vedlikehold, opplæring av personell mv. En utvidelse til 4 år ansees å være positivt for konkurransen fordi det øker muligheten for å få inn flere tilbud gjennom at flere aktører kan finne det attraktivt å etablere seg.

En forlengelse av kontraktperiodens varighet vil imidlertid kunne gjøre det vanskeligere for nye aktører å etablere seg på markedet ved at det sjeldnere gjennomføres anbudsprosesser. Dette kan oppveies ved at hvert ruteområde blir utlyst for seg, for eksempel annet hvert år, i stedet for at hele rutepakken utlyses samtidig. I henhold til Europakommisjonens forslag artikkel 16 nr 5, skal ruter utlyses hver for seg eller som en gruppe dersom dette er nødvendig av operasjonelle grunner. Siden det antas å være relativt sterke synergier mellom de ulike rutene innenfor et enkelt ruteområde, er det viktig at ruteområdene velges slik at ikke slike synergier går tapt.

Forslaget hindrer ikke at anbudene i tillegg blir lyst ut sekvensielt, slik Samferdselsdepartementet nå har begynt å gjøre. Konkurransetilsynet er derfor positive til en forlenging av avtaletid og til at anbudsutlysningene for ulike ruteområder spres over tid.”

Den ovennevnte revisjonen av EUs luftfartspakke nr. 3 ble vedtatt av EU 24. september 2008 (Rådsforordning 1008/2008), men er foreløpig ikke implementert i norsk rett.

Konkurransetilsynet registrerer at Samferdselsdepartementet i de to siste anbudskonkurransene ikke har utvidet kontraktperioden.³ Konkurransetilsynet opprettholder derfor sin anbefaling om at kontraktstiden bør forlenges og at anbudsutlysningene for ulike ruteområder spres over tid.

3 Jf. ”Anbudsinnbydelse. Regionale flyruter i Finnmark og Nord-Troms 1. april 2010 – 31. mars 2013”, 16. september 2009 og ”Anbudsinnbyding. Regionale flyruter i Noreg 1. april 2010 – 31. mars 2013”, 2. oktober 2008.

http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Luftfart/Anbud/Anbudsinnbydelse_Finnmark%20og%20Nord-Troms.pdf

http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Luftfart/Anbud/Anbudsinnbyding_regionale_ruteflygingar_2008.pdf

Oppstartstidspunkt

Oppstartstidspunktet for den aktuelle flyruten er spesifisert i konkurransegrunnlaget i de to siste anbudskonkurransene. Det fremgår imidlertid ikke av konkurransegrunnlagene når tildeling av anbud vil skje. Dette innebærer at tidsperioden fra vinneren av en FOT-rute er offentliggjort til oppstartstidspunktet av den aktuelle flyruten, ikke er kjent for aktørene ved inngivelse av tilbud. Konkurransetilsynet er kjent med at selskaper som har vunnet anbudskonkurranser har fått beskjed om tildelingen få måneder før det fastsatte oppstartstidspunktet.

Kort tid mellom tildelingstidspunkt og oppstartstidspunkt kan innebære økte kostnader og økt risiko for aktørene. For nye aktører, eller for aktører som drifter et fåtall FOT-ruter, kan dette innebære midlertidig leie av fly og personell før selskapet har anledning til å inngå mer langsiktige kontrakter. For større etablerte aktører som har en operativ flyflåte og erfaring fra FOT-rutene kan det være enklere å omdisponere materiell slik at risikoen for slike selskaper kan være mindre enn for nye eller mindre aktører. Også for større etablerte aktører kan imidlertid usikkerhet knyttet til tildelingstidspunktet føre til en økt risiko sammenlignet med en situasjon der tildelingstidspunktet ble offentliggjort i konkurransegrunnlaget. Samlet kan dette føre til at aktører, særlig nye eller mindre, enten avstår fra å levere tilbud eller priser tilbudet høyere for å kompensere for den økte risikoen.

Konkurransetilsynet anbefaler på denne bakgrunn at tidsperioden mellom tildelings- og oppstartstidspunkt er av en slik varighet at anbudsprosessen i seg selv ikke påfører interesserte aktører unødvendig risiko. Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør det også opplyses i konkurransegrunnlaget hvor lang denne perioden vil være.

Krav til leverandørene

Konkurransetilsynet registrer at det i tidligere konkurranser har blitt stilt krav om at flyene skal ha landingssystemet SCAT-1 ved lufthavner der dette systemet er installert. Etter det Konkurransetilsynet er kjent med er det kun Widerøe som har fly med dette systemet. Sun Air og Danish Air Transport har gjort gjeldende overfor Konkurransetilsynet at SCAT-1 er meget dyrt å installere, og at det de siste årene er utviklet andre GPS-baserte landingssystemer som gir like sikker landing og som er langt billigere å installere.

Det ligger utenfor Konkurransetilsynets kompetanse å vurdere kvaliteten på de ulike landingssystemene og hvorvidt disse oppfyller nødvendige krav, men tilsynet bemerker på generelt grunnlag at det ikke bør stilles unødvendige krav til leverandørene da dette kan være til hinder for virksom konkurranse.

Kombinering av anbud

I tidligere anbudskonkurranser om FOT-ruter har utlyser slått sammen flere ulike ruter til én pakke. I disse anbudskonkurransene har det ikke vært anledning til å by på enkeltrutene, men kun på hele pakken. Det har også vært vanlig at flere pakker lyses ut samtidig, og at tilbyderne har hatt mulighet til å gi tilbud betinget av at en vinner flere av pakkene.⁴ I sin høringsuttalelse fra 2007 viste Konkurransetilsynet til at positive synergieffekter kan hentes ut ved å kombinere driften av ulike flyruter. Fra høringsuttalelsen hitsettes:

”Flyselskapene vil normalt ha de beste forutsetningene for å vite hvilke eventuelle synergieffekter som kan hentes ut ved å kombinere driften av ulike flyruter. Synergieffektene vil også kunne variere mellom de ulike flyselskapene. Ved å sette begrensninger på antall kombinasjoner, vil noen av disse synergieffektene kunne gå tapt. Det vil derfor kunne ha positive samfunnsøkonomiske virkninger å åpne for at flyselskapene i større grad gis anledning til selv å sette sammen kombinasjoner av ruter som de byr på.”

Konkurransetilsynet er fortsatt av den oppfatning at muligheten til å kombinere ruter og gi betingede bud, kan føre med seg positive effekter. Tilsynet vil imidlertid også peke på at en mulig negativ virkning av en slik ordning er at mindre aktører med begrenset mulighet til å ta ut samdriftsfordeler, i liten grad kan utøve et konkurransepress overfor større etablerte aktører. Ved utformingen av anbudskonkurransene er det derfor viktig å avveie disse hensynene slik at mindre aktører kan utøve et konkurransepress på ruter der synergieffektene er av mindre betydning.

Konkurransetilsynet anbefaler således at det foretas en avveining av muligheten for redusert konkurranse opp mot positive synergieffekter, når det vurderes hvorvidt ulike ruter og pakker skal kombineres. Tilsynet ser at dette er krevende vurderinger som vanskelig kan gjøres i forkant av hver enkelt anbudskonkurranse. Etter tilsynets oppfatning kan det derfor være hensiktsmessig at slike vurderinger blir en del av evalueringen av ordningen med kjøp av regionale flyruter, jf. Samferdselsdepartementets forslag i prop. 106 S.

Konkurransetilsynet har ingen ytterligere merknader til høringen.

Med hilsen

Jostein Skaar (e.f.)
avdelingsdirektør

Karin Stakkestad Laastad
seksjonsleder

Kopi til:
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet Postboks 8004 Dep 0030 Oslo