



Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Deres ref.: 11/491-ANE

Vår ref.: 2011/330  
MAB LIHA 524.0

Dato: 15.08.2011

## Høringssvar - anbud regionale ruteflygninger i Finnmark og Nord-Troms fra 1. april 2013

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet 11. april 2011.

Konkurransetilsynet vil i det følgende knytte enkelte merknader til krav om navigasjonssystemer, kontraktsperiodens varighet og tidspunkt for anbudsutlysning, oppstartstidspunkt og muligheter for kombinerende av anbud.

### Status på FOT<sup>1</sup>-markedet

I rapporten *Evaluering av anbudsordningen for regionale flyruter*<sup>2</sup> utarbeidet av Transportøkonomisk institutt (TØI) på vegne av Samferdselsdepartementet, anslås det at FOT-rutene per i dag har en kostnad per år på 630 millioner kroner. Videre fremgår det at det er liten grad av konkurranse i dette markedet. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at tiltak som styrker konkurransen om FOT-ruter, således kan gi betydelige gevinster for samfunnet.

I ovennevnte rapport fremgår det at i inneværende kontraktsperiode<sup>3</sup> betjener Widerøe samtlige FOT-ruter i Norge, med unntak av strekningene Oslo-Fagernes/Rørø og Flørø-Bergen/Oslo. På de fleste strekninger var Widerøe, så langt Konkurransetilsynet kjenner til, også eneste tilbyder.

### Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet har siden 2004 inngitt høringssvar i forbindelse med anbud på regionale flyruter fra 1. april 2006, 1. april 2009 og 1. april 2012.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av noen av tilsynets tidligere merknader, samt merknader til gjeldende høring. Konkurransetilsynet fastholder for øvrig sine tidligere uttalelser.

#### Krav til navigasjonssystemer

Konkurransetilsynet har i tidligere høringsrunder knyttet merknader til kravet om at flyene skal ha landingssystemet SCAT-1 ved lufthavner der dette systemet er installert. Så langt Konkurransetilsynet er kjent med, er det kun Widerøe som per i dag har fly med dette systemet installert og typegodkjent.

<sup>1</sup> FOT=Forpliktelse til offentlig tjenesteytelse

<sup>2</sup> Rapport: Evaluering av anbudsordningen for regionale flyruter, 1116/2010. Transportøkonomisk institutt (TØI) på vegne av Samferdselsdepartementet.

<sup>3</sup> Inneværende kontraktsperiode gjelder frem til 31. mars 2013 for FOT-rutene i Nord-Troms og Finnmark, og frem til 31. mars 2012 for de resterende FOT-rutene.

Alternative aktører til Widerøe har ved flere anledninger gjort gjeldende ovenfor Konkurransetilsynet at SCAT-1 er meget dyrt å installere, og at det i den senere tid har blitt utviklet andre GPS-baserte landingssystemer som gir like sikker landing. Disse er langt billigere å installere og krever ikke utstyr fra en spesiell leverandør.<sup>4</sup>

Ovennevnte krav synes også å stilles i gjeldende anbudsinnbydelse, jf. punkt 4.2 – *Tekniske og operative krav ved lufthavnene*. I følge Avinors hjemmeside skal alle kortbaneflyplassene som inngår i gjeldende anbud innen første år av kontraktsperioden ha fått installert SCAT-1.<sup>5</sup>

Som Konkurransetilsynet har bemerket også i tidligere høringsuttalelser, ligger det utenfor tilsynets kompetanse å vurdere kvaliteten på SCAT-1 i forhold til alternative landingssystemer. Konkurransetilsynet bemerker imidlertid på generelt grunnlag at det ikke bør stilles unødvendige krav til aktørene, da dette kan hindre virksom konkurranse.

### **Kontraksperiodens varighet og tidspunkt for anbudsutlysning**

Kjøp av regionale flyruter er regulert av rådsforordning (EØF) nr. 2408/92 av 23. juli 1992 om *EF-luftfartsselskapers adgang til flyruter innenfor Fellesskapet*. Rådsforordningen er implementert i norsk rett ved forskrift 15. juli 1994 nr. 691 om *gjennomføring av håndheving av EØS-avtalen på luftfartens område*, og ved forskrift 15. april 1994 nr. 256 om *gjennomføring av anbud i forbindelse med forpliktelse til offentlig tjenesteytelse*. Denne setter blant annet som begrensning at varigheten på kontrakter om regionale flyruter ikke må overstige tre år.

Konkurransetilsynet har ved flere tidligere høringsuttalelser anbefalt at kontraktstiden bør forlenges. Dette begrunnes i at en for kort kontraktsperiode vil kunne svekke konkurransesituasjonen ved at en ny aktør vil kunne stå ovenfor høye kostnader i forbindelse med etablering. Ved en forlengelse av kontraktsperiodens varighet vil det på den annen side kunne være vanskeligere for nye aktører å etablere seg på markedet ved at anbudsprosesser gjennomføres sjeldnere. Dette kan oppveies ved at ruteområder i større grad utlyses sekvensielt, en prosess Samferdselsdepartementet allerede har påbegynt. Sekvensiell utlysning av ruteområder må likevel veies mot aktørenes mulighet til å utnytte positive synergier gjennom å kunne kombinere drift av flyruter. Se mer om dette under punktet nedenfor – *Kombinering av tilbud*.

I Samferdselsdepartementets høringsbrev 11. april 2011, fremgår det at nytt regelverk for statlige kjøp av flyrutetjenester ble vedtatt av EU i september 2008; Rådsforordning 1008/2008 av 24. september 2008 om *felles regler for driften av lufttransporttjenester i Fellesskapet*. I det nye regelverket forlenges maksimal kontraktsperiode fra tre til fire år, og til fem år for såkalte «ultra-perifere regioner».<sup>6</sup> Konkurransetilsynet opprettholder sine tidligere merknader om forlengelse av kontraktstiden, og stiller seg positiv til at Samferdselsdepartementet har som målsetning at den nye forordningen skal være inntatt i EØS-avtalen og implementert i norsk rett før nytt anbud for regionale ruteflygninger i Finnmark og Nord-Troms lyses ut.

### **Oppstartstidspunkt**

På samme måte som i tidligere anbudsinnbydelser er oppstartstidspunktet kjent for aktørene. Tidspunktet for offentliggjøring av tildeling er imidlertid ikke spesifisert. Dersom perioden mellom tildeling og oppstart er for kort, kan det innebære økte kostnader og økt risiko for aktørene.

Problemstillingen er særlig aktuell for nye aktører, eller aktører som kun drifter et fåtall FOT-ruter. Disse har ofte i mindre grad nødvendig materiell tilgjengelig. Så langt Konkurransetilsynet forstår, får det vinnende selskap gjerne beskjed kun to-tre måneder før oppstart. Konkurransetilsynet har blitt

<sup>4</sup> I følge rapport utarbeidet av TØI – "Evaluering av anbudsordningen for regionale flyruter, 1116/2010" – vil bruk av SCAT-1 kreve at flyene har navigasjonsutstyr av typen Universal versjon 6.0.

<sup>5</sup> [http://www.avinor.no/avinor/presse/30\\_Prosjekter](http://www.avinor.no/avinor/presse/30_Prosjekter). Systemet er allerede satt i drift på lufthavnene: Hammerfest, Namsos, Vadsø, Båtsfjord og Svolvær. Planlagt driftsstart 2011: Førde, Berlevåg, Hasvik, Vardø, Mosjøen, Storkmarknes. Planlagt driftsstart 2012: Røst, Mehamn, Rørvik, Leknes, Sandane, Sandnessjøen. Planlagt driftsstart 2013: Østa-Volda, Honningsvåg, Sørkjosen.

<sup>6</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2007/mai/forslag-til-revisjon-av-3-luftfartspakke.html?id=523581>, 25. juli 2011.

informert av flere aktører om at det er vanskelig å skaffe fly og personell på så kort tid. Dette innebærer at selskapet som vinner, i en overgangsperiode til langsiktige kontrakter er på plass, vil kunne være nødt til å midlertidig leie inn eksempelvis fly og personell. Dette kan medføre ekstrakostnader. Forholdet kan medføre at aktører enten avstår fra å levere tilbud eller at de inngir høyere priser for å kompensere for den økte risikoen. Aktører Konkurransetilsynet har vært i kontakt med tidligere, hevder at tidsperioden mellom offentliggjøring og oppstart bør være minimum seks måneder.

Som Konkurransetilsynet har anbefalt også i tidligere høringsvar om det regionale anbudsmarkedet, bør tidsperioden mellom tildelings- og oppstartstidspunkt være av en slik varighet at anbudsprosessen i seg selv ikke påfører interesserte aktører unødvendig risiko. Tilsynets oppfatning er at det også bør opplyses i konkurransegrunnlaget hvor lang denne perioden vil være.

### **Kombinering av anbud**

På samme måte som ved tidligere anbud på regionale ruteflygninger, er flere ulike ruter slått sammen til én pakke – såkalte ruteområder. I gjeldende høring er det delt inn i to slike ruteområder. Så langt Konkurransetilsynet forstår anbudsinnbydelsen, kan tilbyder gi anbud på ett eller begge ruteområder. Det er imidlertid ikke mulighet til å by på enkeltruter.

Konkurransetilsynet har tidligere bemerket på generelt grunnlag at det bør være få eller ingen begrensninger på muligheten for kombinering av anbud, da tilsynet er av den oppfatning at reduksjon/fjerning av slike begrensninger vil kunne styrke konkurransen og derigjennom føre til besparelser for samfunnet. Virkningen av slike begrensninger vil være enda tydeligere i anbudskonkurranser hvor antall ruteområder er større enn tilfellet er i gjeldende høring.

Positive synergieffekter kan hentes ut ved å kombinere driften av ulike flyruter. I Konkurransetilsynets høringsvar 1. august 2007 i forbindelse med anbud på regionale flyruter fra 1. april 2009, bemerkes det også at det er flyselskapene selv som normalt vil ha de beste forutsetningene for å vite hvilke eventuelle synergieffekter som kan hentes ut ved å kombinere ulike flyruter. Slike synergieffekter vil kunne variere mellom de ulike flyselskapene, og ved å sette begrensninger på antall kombinasjoner, vil noen av disse synergieffektene kunne gå tapt.

I Konkurransetilsynets høringsvar 1. november 2010 i forbindelse med anbud på regionale flyruter fra 1. april 2012, påpekes det at mer fleksibilitet i muligheten flyselskaper har for kombinering av anbud, også kan ha en mulig negativ effekt. Fra høringsvaret hitsettes:

*«[E]n 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 synergieffekter er av mindre betydning.»*

Konkurransetilsynet opprettholder sin anbefaling fra tidligere høringer om at det må foretas en avveining av muligheten for redusert konkurranse opp mot de positive synergieffektene, når det skal vurderes hvorvidt ulike ruter og pakker skal kombineres.

Med hilsen

Beate Milford Berrefjord (e.f.)  
rådgiver

Line Halvorsen  
førstekonsulent

Kopi til:

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet      Postboks 8004 Dep      0030      Oslo

Mottakere:

Samferdselsdepartementet      Postboks 8010 Dep      0030      Oslo