



Mottaker
Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2021/0309-2

Saksbehandler: Line Halvorsen Hamre
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 01.09.2021

Høringsuttalelse - Kartlegging av utviklingen i luftfarten etter pandemiutbruddet - innspill til luftfartsstrategi

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet 12. mai 2021, vedrørende kartlegging av utviklingen i luftfarten etter pandemiutbruddet. Høringsfristen er 1. september 2021.

Høringsforslag

Samferdselsdepartementet har igangsatt arbeid med en stortingsmelding om en nasjonal luftfartsstrategi. Den offentlige utredningen om konsekvensene for arbeidstakere, flysikkerhet og miljø av globalisering og økt konkurranse innen luftfart, NOU 2019:22 - *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring*, er et ledd i dette arbeidet. Covid-19 pandemien har ført til store endringer i luftfartsmarkedet. Dette ble ikke omtalt i NOU 2019:22 ettersom utredningen ble utarbeidet før pandemien. Samferdselsdepartementet ønsker derfor innspill særlig knyttet til utviklingen i luftfarten etter pandemiutbruddet, herunder utfordringer, muligheter og internasjonale utviklingstrekk med betydning for norsk luftfart.

Konkurransetilsynets merknader

Som det fremgår av NOU 2019:22, var luftfartsmarkedet før pandemien generelt preget av vekst, og det var forventning om ytterligere vekst i fremtiden. I Norge var det hard konkurranse på de største kommersielle rutene, mens det på ruter med mer begrenset passasjergrunnlag var liten eller ingen konkurranse. Pandemien har ført til en drastisk etterspørselsreduksjon i luftfartsmarkedet, samt usikkerhet knyttet til hvordan luftfarten vil utvikle seg i årene fremover. I det følgende vil Konkurransetilsynet gjøre kort rede for enkelte observasjoner tilsynet har gjort knyttet til det norske luftfartsmarkedet under pandemien. Videre vil tilsynet gi innspill til hvordan det kan legges til rette for økt konkurranse i markedet for norsk innenriks luftfart både på de kommersielle rutene og på de rutene som ikke er kommersielt lønnsomme, men hvor det offentlige kjøper et flyrutetilbud, såkalte FOT-ruter.¹

¹ Forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT). Staten kjøper et flyrutetilbud på ruter som ikke er lønnsomme på kommersielt grunnlag.

Det kommersielle rutenettet

Konkurransetilsynet har gjennom flere år fulgt luftfartsmarkedet tett gjennom en særskilt markedsovervåkning, hvor SAS og Norwegian siden 2013 har vært ilagt et særlig pålegg om å gi informasjon til tilsynet. Pålegget omfatter data om selskapenes inntekter og utgifter per rute, data om bonusprogram, samt data om storkunder, fra og med 2011 for 12 av de største innenriksrutene i Norge.

Basert på det innhentede datamaterialet har Konkurransetilsynet foretatt årlige analyser av den generelle utviklingen og konkurransesituasjonen i det norske luftfartsmarkedet. Tilsynet har blant annet sett på utviklingen i flyselskapenes priser og endringer i tilbudte flyavganger. Analysene viser at selskapene konkurrerte på disse rutene på en måte som var gunstig for flypassasjerene frem til pandemien inntraff.² Eksempelvis har ikke billettprisene på norsk innenriks luftfart siden 2006, i gjennomsnitt, økt mer enn konsumprisindeksen.³ Videre viser tilsynets analyser at det har skjedd en økning i billettprisene i korte perioder når ett av selskapene ikke utøver konkurransepress på det andre, eksempelvis når det har vært streik blant de ansatte i ett selskap og dermed redusert flytilbud i det berørte flyselskapet. Dette er en indikasjon på at endringer i kapasitet ikke fremstår som koordinert mellom selskapene.

Flyrutene mellom Oslo og henholdsvis Trondheim, Bergen, Stavanger og Tromsø er de fire største flyrutene i Norge målt i antall passasjerer. Disse rutene er også store i europeisk sammenheng. Før pandemien var dette eksempler på lønnsomme ruter for aktørene. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at man kan forvente at de store rutene fortsatt vil være lønnsomme etter pandemien selv ved et ikke ubetydelig varig fall i etterspørselen, ettersom kundegrunnlaget på disse rutene fortsatt vil være godt.

Før pandemien var det konkurranse på 21 av de 28 største flyrutene i Norge. De tre største rutene hadde i gjennomsnitt 2,5 mill. passasjerer årlig, mens 16 av disse rutene hadde mindre enn 500 000 passasjerer årlig. Pandemien har ført til et kraftig fall i etterspørsel, og det er forventet et endret reisemønster etter pandemien, blant annet som følge av økt bruk av digitale møter. Dette kan gi et varig fall i etterspørselen, noe som kan medføre flere monopolruter og dermed økte billettpriser, enn det som var tilfellet før pandemien. Empiriske studier antyder at monopol kan gi en betydelig prisøkning, minst 10-20 prosent.⁴ Dersom man, som et eksempel, antar at 12 store flyruter innenriks går fra konkurranse til monopol, og prisene øker med hhv. 10 prosent eller 20 prosent, vil det gi en årlig merkostnad for flypassasjerene på om lag hhv. 0,5 eller 1 milliard kroner årlig.

Pandemien gir på kort sikt liten grunn for nye aktører til å etablere seg i det norske luftfartsmarkedet ettersom etterspørselen har falt drastisk. Samtidig er det andre momenter som likevel taler for nyetablering i Norge. Det er god tilgang på personale og billig tilgang på fly, samt at etterspørselen har falt enda mer i andre luftfartsmarkeder enn det norske markedet.

Wizz Air annonserte 6. oktober 2020 at de ville starte å fly på norsk innenriks. Wizz Air er et ungarsk flyselskap med flyruter innenriks og utenriks i Europa. Allerede 5. november 2020 var selskapet i gang med flygninger i Norge. Den 6. oktober 2020 annonserte også et annet selskap, Flyr, at de ville starte innenriksflyvninger i Norge i 2021. Flyr er et nyetablert norsk selskap som hadde sin første flyvning på det norske innenriksmarkedet 30. juni 2021. Selskapet skal etter planen fly både på norsk innenriks og fra Norge til utland. SAS, Norwegian og Widerøe er alle fortsatt en del av det norske innenriksmarkedet.

² <https://konkurransetilsynet.no/utvider-overvakningen-av-det-norske-luftfartsmarkedet/>

³ <https://www.ssb.no/statbank/table/08408> og <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen>

⁴ Craig Peters: *Evaluating the Performance of Merger Simulation: Evidence from the U.S. Airline Industry*, Journal of Law and Economics, 2006, 49 (2).

Utviklingen det siste året illustrerer at det er potensial for nyetablering og konkurranse i norsk luftfart på de store rutene. Dette gjelder både på kort og lang sikt, og uavhengig av krisen i luftfartsmarkedet som oppstod som følge av pandemien. At Wizz Air i slutten av mai 2021 annonserte at de ville forlate det norske innenriksmarkedet, er etter tilsynets vurdering mer et tegn på dynamikken i markedet i disse tider i form av både etablering og avgang, og ikke et tegn på etableringshindringer på de største norske innenriksrutene. Norwegian's betydelige omstilling det siste året, nå med fokus mot nordiske innenriksmarkeder, er også et eksempel på at konkurranse skaper en dynamikk i krisetider der etablerte selskaper er tvunget til å omstille seg til en endring i etterspørselsforholdene.

Samlet sett viser erfaringene både før og under pandemien at konkurranse er helt sentralt for at flypassasjerene på de store rutene skal få et godt og rimelig tilbud over tid. For det første er erfaringene fra tiden før pandemien at to selskaper som konkurrerer på de samme rutene disiplinerer hverandres adferd, hvilket blant annet hindrer prisøkninger. For det andre viser endringene som har skjedd i det norske markedet det siste året, at konkurranse tvinger frem omstilling, både i form av at etablerte aktører må omstrukturere sin drift, nye aktører etablerer seg, og noen trekker seg fra markedet. Dette er til gunst for flypassasjerene, da det gir mulighet for nye tilbud å vokse frem som er bedre tilpasset den nye hverdagen etter at det eksempelvis skjer endringer i etterspørselsmønsteret.

For at man også i fremtiden kan oppnå gevinster forbundet med konkurranse, er det avgjørende at de nye aktørene som etablerer seg får mulighet til å konkurrere på like vilkår som de etablerte aktørene. Dette innebærer blant annet at myndighetene også i fremtiden, dersom det skulle oppstå kriser i form av for eksempel dramatisk fall i etterspørselen, må være varsomme med å gi økonomisk støtte til etablerte aktører. Støtte til de etablerte selskapene kan dempe den type dynamikk i form av omstilling og nyetablering som man har sett i det siste, og dermed legge hindringer i veien for etableringen av et fremtidsrettet tilbud i dette markedet. Videre innebærer det også at myndighetene, i den grad det er mulig, må sørge for at nye aktører som ønsker å etablere seg ikke møter andre unødige hindringer i forbindelse med sin etablering, for eksempel fortsatt sikre nye aktører tilgang til attraktive avgangstidspunkter.

FOT-rutene

Selv før pandemien var det store utfordringer med å få til tilstrekkelig konkurranse om FOT-rutene på det norske innenriksmarkedet. Konkurransetilsynet har, i likhet med andre aktører, ved flere anledninger pekt på sentrale etableringshindringer i denne delen av luftfartsmarkedet, samt foreslått tiltak for å redusere disse.⁵ Tiltakene knytter seg blant annet til endringer i anbudsprosessen og krav til materiell. Som det fremgår av NOU 2019:22, har flere av disse tiltakene blitt gjennomført, uten at dette har bidratt til å øke konkurransen om FOT-rutene. I dag trafikkeres alle de ordinære FOT-rutene, med unntak av Røros-Oslo, av Widerøe.⁶

⁵ Se blant annet brev fra Konkurransetilsynet 1. september 2015, *Høringssvar – anbud på regionale ruteflygninger i Nord-Norge fra 1. april 2017*, og brev fra Konkurransetilsynet 15. august 2011, *Høringssvar – anbud regionale ruteflygninger i Finnmark og Nord-Norge fra 1. april 2013*.

⁶ DAT ble tildelt ruten Oslo – Florø ifm. Samferdselsdepartementets kjøp av et midlertidig minimumstilbud på flere ruter. Widerøe ble tildelt de resterende fem rutene i konkurransen. Avtaleperioden for disse kontraktene var 1. juli 2021 til 1. oktober 2021. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/wideroe-og-dat-tildeles-kontrakter-pa-drift-av-regionale-flyruter-minimumstilbudet/id2860991/>. Samferdselsdepartementet lyste 15. april 2021 konkurranse om drift av regionale ruteflygninger på rutene Stokmarknes – Bodø, Stokmarknes – Tromsø, Florø –

Dersom reduksjonen i passasjergrunnlaget som følge av pandemien vedvarer, kan det føre til at det blir flere ruter som er avhengig av offentlig støtte for å kunne opprettholdes. Dette kan igjen føre til at antallet FOT-ruter må økes de neste årene. Mangel på konkurranse om FOT-rutene gjør at kostnadene for samfunnet blir høyere enn de ville ha vært dersom det var virksom konkurranse om disse rutene. Det vil derfor være nødvendig å foreta nye og mer omfattende tiltak for å legge til rette for økt konkurranse om FOT-rutene.

I NOU 2019:22 er det blant annet uttrykt at en gjennomgang av flyplasstrukturen, med tanke på å utvide noen flyplasser og legge noen ned, kan øke interessen for rutene.

Konkurransetilsynet deler utvalgets anbefaling om en gjennomgang av flyplasstrukturen for å øke interessen for rutene fra andre flyselskap i tillegg til Widerøe. Det gjelder særlig tiltaket om å forlenge rullebanene slik at flere flytyper kan benyttes.

Utvalget peker også på at et tiltak som er foreslått tidligere er at oppdragsgiver i større grad eier infrastruktur og materiell for å redusere etableringshindringen for nye aktører, og reduserer fordelen det etablerte selskapet har ved å ha kontroll på eksisterende utstyr.⁷ Tilsynet mener at et slikt tiltak bør vurderes og utredes nøye som en mulighet for å stimulere til økt konkurranse. Tilsvarende tiltak er gjort i enkelte andre bransjer, eksempelvis innen hurtigbåt, buss, jernbane og telekom. Typiske grep er at nødvendige innsatsfaktorer overdras til det offentlige, og således ikke blir en del av anbudskonkurransen.

Konkurransetilsynet er blant annet kjent med at flere fylkeskommuner selv har anskaffet for eksempel bussanlegg i forkant av anbudsutlysninger, som blir gjort tilgjengelig for busselskapene som skal drive anbudsrutene for fylkeskommunene. På den måten legges det mer til rette for reell konkurranse om markedet for passasjertransport med buss.⁸

Videre er Konkurransetilsynet kjent med at Nordland fylkeskommune i forbindelse med anskaffelse av hurtigbåtskyss, selv har anskaffet og står som eier av hurtigbåtene, og bare legger ut driften av sambandene på anbud. Fylkeskommunene opplyser selv at de på den måten oppnår besparelser både som følge av økt konkurranse, samt gjennom at modellen legger til rette for en mer rasjonell gjenbruk av hurtigbåtmateriellet.⁹

Gitt at det blir en varig nedgang i etterspørselen etter pandemien, er det sannsynlig at flere av de rutene som før pandemien var konkurranseruter kun blir betjent av én aktør etter pandemien. Dette medfører i så tilfellet enda flere monopolruter, som ut fra en politisk beslutning kan bli definert som FOT-ruter og lagt ut på anbud. Det blir da enda viktigere enn tidligere å sikre at flere flyselskaper vil delta i anbudskonkurransene om FOT-rutene. Dagens system for anbudskonkurranse på FOT-rutene har ikke lyktes med å stimulere til konkurranse om å vinne anbudet, og det er derfor viktig at myndighetene vurderer nye tiltak – herunder lengde på rullebane og i større grad eierskap til infrastruktur – som i større grad kan sikre at flere flyselskaper ønsker å konkurrere med den aktøren som i dag har vunnet de fleste FOT-rutene. Slike tiltak kan være kostbart på kort sikt, men samtidig bidra til å sikre konkurranse på lang sikt, noe som potensielt gir store besparelser både for det offentlige og for flypassasjerene.

Oslo og Ørsta-Volda – Oslo fra 1. oktober 2021. Avtaleperiodene på rutene er 1. oktober 2021- 31. mars 2022 for Stokmarknes – Bodø, Stokmarknes – Tromsø, og 1. oktober 2021-31. mars 2024 for Florø – Oslo og Ørsta-Volda – Oslo. Konkurransen er ikke avgjort på nåværende tidspunkt.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/anbud-fot-ruter-april-21/id2844613/>

⁷ NOU 2019:22, side 67.

⁸ Gjelder blant annet tidligere Hordaland fylkeskommune og tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune.

⁹ [Billigere å eie hurtigbåtene selv - Nordland fylkeskommune \(nfk.no\)](#)

Med hilsen

Gjermund Nese

Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Samferdselsdepartementet

Postadresse
Postboks 8010 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@sd.dep.no