



Mottaker
Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2015/0156-2

Saksbehandler: Elisabeth Steckmest
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 01.09.2015

Høringssvar - anbud på regionale ruteflygninger i Nord-Norge fra 1. april 2017

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet 23. april 2015.

Samferdselsdepartementet ber om innspill til utformingen av anbudet på regionale ruteflygninger i Nord-Norge fra 1. april 2017. Departementet ber også om kommentarer til rapporten *Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Nord-Norge*¹ utarbeidet av Møreforskning Molde AS, i samarbeid med Transportøkonomisk Institutt og Sjurelv & Kufaa.

I ovennevnte rapport er det foreslått tiltak for å bedre konkurransen om de regionale flyrutene. Som det vil fremgå er Konkurransetilsynets positiv til flere av forslagene i rapporten.

Konkurransetilsynets hovedforslag til tiltak for å sikre økt konkurranse er (i) at Samferdselsdepartementet forlenger kontrakter med eksisterende aktører, og dermed utsetter oppstartstidspunkter, dersom det ligger an til at tidsperioden mellom tildelings- og oppstartstidspunktet blir mindre enn ett år, (ii) at Samferdselsdepartementet selv står for anskaffelse av godkjent navigasjonsutstyr og (iii) at Samferdselsdepartementet vurderer muligheten for å inkludere en begrensning ved tildeling av anbudsruiter som sikrer at mer enn én aktør får alle kontraktene.

Mer fleksible flystørrelser

Den største begrensningen i konkurranseutsettingen blir i rapporten forklart ved at det er ytterst få flytyper som kan operere på lufthavner med så kort rullebanelengde som ved de lokale lufthavnene i Nord-Norge, og samtidig tilfredsstillende kravet om fly med minst 30 seter. For å øke konkurransen anbefales det å sløyfe kravet om minstestørrelse på de små Finnmarksrutene ved kommende anbudsutlysning.

Konkurransetilsynet er positiv til en slik løsning og deler forskernes oppfatning om at dette vil kunne øke konkurransen på ruter med lavt passasjertall. Alternativt kan kravet om minstestørrelse erstattes med et kapasitetskrav. Flere avganger med mindre fly kan da være et alternativ til færre avganger med større fly, samtidig som kapasiteten på ruten opprettholdes.

¹ Rapport: Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Nord-Norge, Nr. 1509, Møreforskning Molde AS, Transportøkonomisk Institutt og Høyskolen i Molde, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

Oppsplitting av ruteområdene

I rapporten anbefales det at flyselskapene skal ha mulighet for å splitte opp ruteområdene i anbudet.

Konkurransetilsynet har tidligere bemerket at det bør være få eller ingen begrensninger på muligheten for kombinerings av anbud, da tilsynet er av den oppfatning at reduksjon/fjerning av slike begrensninger vil kunne styrke konkurransen.

Positive synergieffekter kan hentes ut ved å kombinere driften av ulike flyruter. I Konkurransetilsynets tidligere høringssvar i forbindelse med anbud på regionale flyruter, bemerkes det at det er flyselskapene selv som normalt har de beste forutsetninger for å vite hvilke eventuelle synergieffekter som kan hentes ut ved å kombinere ulike flyruter.² 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.

Konkurransetilsynet har imidlertid også tidligere pekt på at mer fleksibilitet i muligheten til å kombinere ruteområdene, kan ha negativ effekt på konkurransen. Mindre aktører med begrenset mulighet til å hente ut synergier vil typisk ikke kunne prise seg like lavt som de større aktørene som vil dra nytte av å kombinere driften av ulike flyruter. Muligheten til å hente ut synergier vil da kunne virke som en etableringshindring, som igjen begrenser konkurransen i markedet.

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.

Andre tildelingskriterier enn pris

I rapporten er det vurdert hvorvidt andre tildelingskriterier enn pris alene kan være hensiktsmessig. Rapporten anbefaler å velge ut 4-5 delkriterier fremfor dagens "ett-kriterieordning" der det stort sett er lavest pris (tilskudd) som vinner anbudet. Faktorer som anbefales prioritert er tilskuddsbehov, tilbudt kapasitet, flystørrelse, normal billettpris og eventuelt transfertid.

Konkurransetilsynet er positive til at det åpnes for andre tildelingskriterier enn pris, men tilsynet kan ikke se at dette skal gjøre det lettere for mindre aktører å etablere seg i markedet da den etablerte aktøren trolig vil komme best ut av de foreslåtte kriteriene.

Konkurransetilsynet har likevel et forslag til endring i tildelingskriteriene der det åpnes opp for muligheten til ikke å velge lavest pris (tilskudd) dersom dette sikrer økt konkurranse på sikt. Økt konkurranse vil kunne føre til lavere priser og bedre kvalitet fremfor dagens situasjon der Widerøe har hatt en langvarig dominans i markedet for regionale flyruter i Norge.

Konkurransetilsynet er kjent med at det i andre anbudskonkurranser er lagt inn begrensninger på hvor mange kontrakter ett og samme selskap kan vinne. Eksempelvis var det i konkurransegrunnlaget for leveranser av NOC³-tjenester for norske kinoer, lagt opp til at en leverandør ikke kunne bli tildelt mer enn 67 prosent av kontraktområdene, med mindre nest beste tilbud var vesentlig dårligere. Formålet med denne begrensningen var begrunnet i et ønske om å opprettholde konkurransen i markedet.⁴ Et annet eksempel er fra en anbudskonkurranse i 2013 for leveranser av kirurgiske tjenester til Helse Sør-Øst. I

² Se Konkurransetilsynets høringssvar i forbindelse med anbud på regionale flyruter fra 1. april 2013 og 1. april 2009.

³ Network Operation Center.

⁴ Anbudskonkurranse avholdt av Film og Kino for levering av NOC-tjenester til norske kinoer 4. juni 2013.

konkurransesgrunnlaget ble det lagt opp til at private helsetilbydere ikke kunne bli tildelt mer enn 60 prosent av volumet innenfor hver delkonkurranse. Begrensingen i tildelingsvolumet ble innført for å opprettholde konkurransen i markedet.⁵ Konkurransetilsynet oppfordrer Samferdselsdepartementet til å vurdere praktiske og rettslige muligheter til å inkludere en lignende begrensning ved tildeling av ruter ved neste anbudsrunder.

Tidspunkt for utlysning og kontraktsperiodens varighet

I rapporten pekes det på at hvis det skal oppnås reell konkurranse uten standardisering av rullebanelengdene må det legges til rette for at tilbyderne kan anskaffe fly, tilpasse dem, trene opp besetningen og få nødvendige tillatelser fra Luftfartstilsynet etter at tildeling er gjennomført. Det anbefales at det i hvert fall går ett år fra tildeling til oppstart.

Konkurransetilsynet har også i tidligere høringsvar pekt på viktigheten av å utvide tidsperioden mellom tildelings- og oppstartstidspunktet. Tilsynet er kjent med at Samferdselsdepartementet tilstreber en lengre periode mellom tildeling og oppstart, men at dette har vist seg vanskelig i praksis.

Konkurransetilsynet foreslår derfor at dersom tidspunktet for anbudsutlysningen, og dermed tildelingstidspunktet, trekkes ut i tid, skal kontrakten med eksisterende aktører forlenges, og at oppstartstidspunktet forlenges tilsvarende for å sikre at nye tilbydere har en reell mulighet til å delta i anbudskonkurransen. Konkurransetilsynet er kjent med at en slik utsettelse har vært benyttet tidligere.⁶

Konkurransetilsynet slutter seg videre til anbefalingen i rapporten om at kontraktsperioden bør være i hvert fall så lang som dagens forskrift tillater, dvs. 5 år. Dette er i tråd med tilsynets tidligere merknader om viktigheten av å forlenge kontraktsperioden fordi det øker muligheten for å få inn flere tilbud gjennom at flere aktører kan finne det attraktivt å etablere seg.⁷

Krav til navigasjonssystem

Konkurransetilsynet har ved flere tidligere høringsrunder knyttet merknader til kravet om at flyene skal ha landingssystemet SCAT-1, da det kun er Widerøe som har fly med dette systemet installert og typegodkjent. I rapporten *Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Nord-Norge*, vises det til siste anbudsrunder (i Sør-Norge) der krav til navigasjonssystem ble generalisert til at "[v]ed lufthamnar der det er, eller i anbudsperioden er planlagt, etablert og publisert satellittbaserte instrument-innflygningsprosedyrar med vertikal informasjon, skal operatøren kunne nytte seg av ei av desse prosedyrane [...]". I rapporten konkluderes det med at det antas at dette er generelt nok til å maksimere konkurransen gitt sikkerhetskravet.

Så langt Konkurransetilsynet kjenner til, er det kun SCAT-1 som er godkjent som satellittbasert instrumentflygningssystem i Nord-Norge, slik at en mer generell formulering av kravet til navigasjonssystem vil ha ingen praktisk betydning. Gjeldende krav til navigasjonssystem vil da være en etableringshindring i markedet for regionale flyruter i Nord-Norge.

For å redusere etableringsbarrieren i markedet for regionale flyruter er det avgjørende at Samferdselsdepartementet har kontroll over essensiell infrastruktur, og at dette ikke ligger hos

⁵ Anbudskonkurranse avholdt av Helse Sør-Øst for levering av kirurgiske tjenester 21. mai 2013.

⁶ Departementet inngikk en midlertidig forlengelse av kontrakten med Widerøe for FOT-rutene i Lofoten i 2012, etter at klagebehandlingen ved tildeling av flyanbudet til DAT ikke ble avsluttet innen opprinnelig oppstartdato 1. april 2012.

⁷ Jf. blant annet Konkurransetilsynets høringsvar i forbindelse med anbud på regionale flyruter fra 1. april 2013.

en av aktørene. Konkurransetilsynet foreslår derfor som tiltak for å øke konkurransen at Samferdselsdepartementet selv står for anskaffelse, eller i det minste tar kontroll, av godkjent navigasjonsutstyr, som deretter tilbys aktørene som vinner anbudskonkurransen. Det å sikre kontroll over nødvendig infrastruktur har vært benyttet i andre offentlige anbudskonkurranser i Norge. Konkurransetilsynet er kjent med at flere fylkeskommuner selv har anskaffet blant annet bussanlegg i forkant av anbudsutlysninger for å legge til rette for reell konkurranse i markedet for passasjertransport med buss.⁸

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Samferdselsdepartementet

Postadresse
Postboks 8010 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

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

⁸ Eksempelvis har Hordaland og Sør-Trøndelag fylkeskommune selv anskaffet bussanlegg som stilles tilgjengelig for busselskapene som skal drive anbudsrutene for fylkeskommunene.