



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

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

Deres ref
12/372

Vår ref
12/1128 THK

Dato
25.05.2012

Høring - Evaluering av grunnlaget for forskrift om forbud mot bonusprogram i innenriks luftfart

Innledning

Finansdepartementet viser til høringsbrev av 7. mars 2012 fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) om evaluering av grunnlaget for forskrift om forbud mot bonusprogram i innenriks luftfart.

Av høringsbrevet går det fram at Konkurransetilsynet har avgitt rapporten *Evalueringen av grunnlaget for forskrift om forbud mot bonusprogram i innenriks luftfart*. I rapporten anfører Konkurransetilsynet at bonusprogrammer i luftfarten har konkurransebegrensende virkninger. Konkurransetilsynet konkluderer med at bonusforbudet bør opprettholdes slik det er i dag, men anbefaler at det gis unntak fra forbudet på strekningene Oslo lufthavn, Gardermoen (OSL) – Trondheim lufthavn, Værnes, OSL – Bergen lufthavn, Flesland og OSL – Stavanger lufthavn, Sola. Ifølge tilsynet er det ikke nødvendig med et bonusforbud for å opprettholde konkurransen på disse rutene.

Konkurransetilsynets anbefaling om regelendring medfører behov for å endre gjeldende forskrift. FAD har derfor utarbeidet et utkast til endret forskrift, i tråd med tilsynets anbefaling. FAD oppgir videre at dersom departementet kommer til at forbudet bør opprettholdes i sin helhet, vil gjeldende forskrift som utgangspunkt videreføres. FAD vil i tillegg vurdere om forskriften, i endret eller uendret form, skal gis begrenset varighet.

FAD tar i høringsbrevet ikke stilling til Konkurransetilsynets anbefaling, men ber om synspunkter på rapporten og Konkurransetilsynets anbefaling. FAD ber spesielt om synspunkter på hvorvidt en oppheving av bonusforbudet på utvalgte ruter kan påvirke konkurransen mellom flyplasser generelt og på østlandsområdet spesielt.

Generelle synspunkter – eventuelt behov for nærmere avklaringer

Konkurransetilsynets generelle vurdering er at bonusprogrammer i luftfarten virker konkurransebegrensende og fordyrende. Ifølge tilsynet påfører bonusprogrammer kunden en ekstra kostnad ved å velge et konkurrerende selskap og kan på denne måten "låse" kunden til det opprinnelige selskapet. Videre anfører tilsynet at innelåsingseffekten fører til redusert prisfølsomhet hos kunden, og dermed redusert konkurranse og økte priser. Tilsynet påpeker også at bonusprogrammer kan skape etableringshindringer for nye aktører, ved at selskaper som ønsker å etablere seg kan finne det vanskelig å tiltrekke seg kunder, noe som også svekker konkurransen. Konkurransetilsynet framholder videre at bonusordninger kan føre til reduksjon i antall avganger eller nedlegging av rutetilbudet på enkelte strekninger.

Konkurransetilsynet opplyser at antallet konkurranseruter i Norge siden innføring av bonusforbudet i 2002 har økt fra fire til 23 ruter i 2010. Av Konkurransetilsynets rapport framgår det at gjennomsnittsprisene på flyreiser har falt betydelig i samme periode. Finansdepartementet viser til at Transportøkonomisk institutt (TØI) i tidsskriftet Samferdsel nr. 10 2006 presenterte en analyse med utgangspunkt i utvalgte innenlandske flyruter. Beregningene viste at konkurranse på en rute førte til om lag 16 pst. lavere gjennomsnittlige billettpriser fra 2003 til 2005.

For videre behandling av saken er det ønskelig at FAD utarbeider en oversikt over de analyser som er blitt utført i perioden 2002 til 2012, som kan bidra til å belyse bonusforbudets betydning for konkurransen i norsk luftfart og virkning på prisene for norske forbrukere og norsk næringsliv.

Bonusordningene som omfattes av gjeldende forbud, gir personlige fordeler. Dette innebærer at selv om en bedrift betaler for flyreisen, tilfaller bonuspoengene den reisende som privatperson. Dersom bonuspoeng opptjent på forretningsreise benyttes til privatreiser, er dette i utgangspunktet en skattepliktig fordel. Den skattemessige håndteringen er imidlertid komplisert, blant annet fordi det er vanskelig å verdsette bonuspoengene.

Konkurransetilsynet har begrunnet forslaget om å gjøre unntak fra bonusforbudet på tre utvalgte ruter ut fra at det ikke er nødvendig med et bonusforbud for å opprettholde konkurransen på disse rutene. Tilsynet har imidlertid ikke presentert noen *positive* samfunnsøkonomiske virkninger av de foreslåtte unntakene fra forbudet.

FAD ber i sitt høringsbrev om synspunkter på hvorvidt en oppheving av bonusforbudet på utvalgte ruter kan påvirke konkurransen mellom flyplasser generelt og på østlandsområdet spesielt. Både fra Torp og Rygge tilbys flere daglige avganger til både Trondheim, Stavanger og Bergen. Effekten på konkurransen mellom flyplassene er ikke drøftet i Konkurransetilsynets rapport. FAD, som overordnet myndighet, bør ta initiativ til at dette blir gjort før det kan være aktuelt å endre forskriften om forbud av opptjening av bonuspoeng i Norge.

I Konkurransetilsynets konklusjon om oppheving av forbudet mot opptjening på bonuspoeng på enkelte ruter heter det blant annet: *"En forutsetning for unntak fra bonusforbudet er at det er flere aktører som konkurrerer på de aktuelle strekningene og at det er liten risiko for at flyselskapene vil redusere rutefrekvensen vesentlig."* Vi vil be FAD vurdere nærmere hvor robust Konkurransetilsynets forutsetning på dette punktet er for mulige strukturendringer i norsk luftfart.

Finansdepartementets vurdering

Finansdepartementet vil understreke at bonusprogram gir svakere konkurranse mellom etablerte selskaper, økte priser, redusert rutetilbud, økte etableringsbarrierer for nye flyselskaper og kan påvirke konkurransen i tilgrensende markeder.

Over tid må det forventes omstruktureringer av norsk og internasjonal luftfart. Et regelverk som fremmer konkurranse under ulike konkurranseforhold bør derfor vektlegges. For å hindre for stor innflytelse fra store aktører er det av avgjørende betydning at forholdene legges best mulig til rette for at nye aktører til enhver tid kan komme inn i norsk luftfart.

I en oppstartfase vil som regel en ny, mindre aktør ha lav rutefrekvens. Større etablerte aktører med et stort utenlandsnett vil ha anledning til å tilby bonusreiser på norske flyvninger i direkte konkurranse med mindre aktører som prøver å etablere seg. På den måten kan bruk i Norge av opptjente bonuspoeng i utlandet også hindre konkurranse. Et forbud mot å benytte opptjente bonuspoeng fra utenlandsreiser på innenlandske reiser vil hindre slik konkurransebegrensende adferd. Også motivet for å velge flyreise på grunnlag av flyselskapers bonusprogrammer ville blitt redusert, noe som er spesielt viktig ved reiser betalt av arbeidsgiver.

Videre har opptjening av bonuspoeng på spesielle ruter i Norge konkurransemessige virkninger for andre ruter og andre flyplasser som ikke er tilstrekkelig utredet. Spesielt uheldig blir det å ha en slik mulighet på de store rutene, hvor det er mest sannsynlig at små aktører vil forsøke å etablere seg. Samtidig legges det opp til en forskjellsbehandling av statlige og ikke statlige flyplasser, som eventuelt må utredes nærmere.


I tillegg vil Finansdepartementet understreke at et bonussystem medfører uheldige og kompliserte skattemessige forhold.

Finansdepartementets oppsummering


Finansdepartementet støtter ikke forslag til endring av forskrift av forbudet mot opptjening av bonuspoeng. For å legge forholdene mest mulig til rette for at små

aktører kan etablere seg i norsk luftfart foreslås det at det tas inn et forbud mot bruk av opptjente bonuspoeng fra utenlandsreiser i Norge i den foreliggende forskrift.

Med hilsen



Nina Bjerkedal e.f.
ekspedisjonssjef



for Lone Semmingsen
avdelingsdirektør