



Delrapport 1

Upphandling av flygtrafik.

En kartläggning.

1	<u>SAMMANFATTNING</u>	2
2	<u>REKOMMENDATION</u>	3
3	<u>BAKGRUND</u>	4
4	<u>SYFTE</u>	7
4.1	<u>TRANSPORTPOLITIKENS MÅL</u>	7
4.1.1	<u>Ett tillgängligt transportsystem</u>	8
4.1.2	<u>En positiv regional utveckling</u>	8
4.2	<u>ETT EFFEKTIVT PERSONTRANSPORTSYSTEM</u>	8
4.3	<u>PRECISERING AV DELMÅLEN</u>	9
4.3.1	<u>Ett tillgängligt transportsystem</u>	9
4.3.2	<u>Positiv regional utveckling</u>	9
4.4	<u>STATENS ANSVAR FÖR FLYGPLATSSYSTEMET</u>	10
4.5	<u>LUFTFARTSVERKETS ANSVAR</u>	10
4.5.1	<u>Luftfartsverkets instruktion</u>	10
4.5.2	<u>Regleringsbrev</u>	11
4.6	<u>UPPHANDLING AV TRAFIK</u>	11
4.6.1	<u>Luftfartsverkets roll i upphandlingen</u>	12
5	<u>RIKSTRAFIKENS UPPGIFTER</u>	12
5.1	<u>UPPHANDLING AV TRAFIK</u>	13
5.2	<u>STATLIG UPPHANDLING AV FLYGTRAFIK MELLAN UMEÅ OCH ÖSTERSUND</u>	13
5.3	<u>RIKSTRAFIKENS FÖRSLAG OM VILKEN INTERREGIONAL PERSONTRAFIK SOM STATEN BÖR UPPHANDLA MED TRAFIKSTART ÅR 2002</u>	13
5.3.1	<u>Regeringens beslut</u>	14
6	<u>LEGALA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OFFENTLIG UPPHANDLING AV FLYGTRAFIK</u>	14
6.1	<u>MARKNADSTILLTRÄDESFÖRORDNINGEN</u>	14
6.1.1	<u>Prissamordning mellan upphandlat flygföretag och andra operatörer</u>	15
6.1.2	<u>Bonussystem</u>	16
6.2	<u>ERSÄTTNING FÖR FLYGTRAFIK</u>	17
6.3	<u>RESERVERING AV VISSA ANKOMST- OCH AVGÅNGSTIDER MÖJLIG VID ALLMÄN TRAFIKPLIKT</u>	17
7	<u>DET KOMMUNALA FLYGTRAFIKSTÖDET; EN INVENTERING AV OMFATTNING, METODER OCH RESULTAT</u>	18
7.1	<u>BAKGRUND</u>	18
7.2	<u>AVGRÄNSNINGAR</u>	19
7.3	<u>BEHOV AV UPPHANDLAD TRAFIK – EN BERÄKNINGSMODELL</u>	19
7.4	<u>BEDÖMNING AV SUMMAN AV ICKE DEBITERADE AVGIFTER SAMT DIREKT TRAFIKSTÖD</u>	20
7.5	<u>KONKURRENS FRÅN BIL OCH JÄRNVÄG</u>	21
7.6	<u>UTBUDSFÖRÄNDRINGAR</u>	21
7.7	<u>SYFTEN OCH MÅLUPPFYLLELSE MED KOMMUNAL UPPHANDLING AV FLYGTRAFIK</u>	22
7.8	<u>UPPHANDLINGSMETODER</u>	22
7.8.1	<u>Bruttometoder</u>	22
7.8.2	<u>Nettometoder</u>	23
7.8.3	<u>Övriga metoder</u>	23
8	<u>FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT UPPHANDLA FLYGTRAFIK I SVERIGE</u>	23
8.1	<u>AVGRÄNSNINGAR</u>	23

8.2	DEN SVENSKA INRIKESMARKNADENS KONKURRENSSITUATION	24
8.3	NUVARANDE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FLYGTRAFIK TILL OCH FRÅN GOTLAND	26
8.4	FÖRSLAG PÅ TÄNKBARA UPPHANDLINGSMETODER FÖR ATT STÄRKA KONKURRENSEN I ANBUDEFÖRFARANDET	27
8.4.1	Bakgrund	27
8.4.2	Några utgångspunkter	27
8.4.3	Upphandling av flyg – det norska exemplet	28
8.4.4	Olika sätt att utforma en anbudsfrågan – översiktsbeskrivning	28
8.4.5	Handikappanpassning	29
8.4.6	Upphandlingsmodeller	29
8.4.7	Den norska upphandlingsmodellen	30
8.4.8	Gemensam statlig och kommunal upphandling av flygtrafik	32

Bilaga 1. Tidplan över en tänkbar statlig upphandling av flygtrafik.

Bilaga 2. Upphandling av flygtrafik – erfarenheter från Norge

UPPHANDLING AV FLYGTRAFIK. EN KARTLÄGGNING (FAS 1)

1 SAMMANFATTNING

Flyget har goda förutsättningar att tillgodose behovet av snabba inrikes och utrikes transporter. Inrikesflyget har särskild stor betydelse för medborgare och näringsliv i de delar av landet som saknar goda alternativa transportmöjligheter, bl.a. stora delar av Norrland. Ett väl utbyggt och fungerande inrikesflyg är en viktig förutsättning för att hela landet skall kunna utvecklas och för att tillgodose de transportpolitiska delmålen *ett tillgängligt transportsystem för medborgare och näringsliv i hela landet* och *en positiv regional utveckling*.

Trafikvolymen åren 1990-1999 på de 16 kommunala flygplatser som hade under 100 000 årspassagerare sjönk under perioden från 387 000 till 264 000 passagerare, dvs. till 68% av 1990 års nivå. Detta kan sättas i jämförelse med riksgenomsnittet, där passagerarvolymen under samma period endast sjönk till 87% av 1990 års nivå. De berörda orterna är ofta extremt beroende av fungerande flygtrafik eftersom avstånden är långa och eftersom andra realistiska kollektivtrafikalternativ saknas.

Efter avregleringen av det svenska inrikesflyget år 1992 har staten endast upphandlat en flyglinje som motiverades av sjukvårdspolitiska snarare än regionalpolitiska skäl (Östersund-Umeå). Ett stort antal kommuner med ambitionen att säkerställa ett långsiktigt trafikutbud har själva upphandlat flygtrafik genom finansiering via den kommunala budgeten. Huvudsyftet är enligt kommunerna själva att åstadkomma en nödvändig trafikförsörjning för att åstadkomma en god tillgänglighet och åtkomlighet för kommunen så att en positiv regional utveckling inte skall hindras av bristen på transportförbindelser med omvärlden. Den totala kommunala upphandlingskostnaden för år 2000 kan förväntas bli ca 45 Mkr. Detta är mer än väntat, främst beroende på Gällivares inträde bland upphandlande flygplatser.

Upphandling av flygtrafik i Sverige lyder under rådande EG-lagstiftning, vilken har *företräde* framför svensk lagstiftning. Särskilt viktig i detta avseende är marknadstillträdesförordningen (nr 2408/92). Marknadstillträdesförordningen tillåter Sverige att *införa allmän trafikplikt* avseende regelbunden trafik till ett *regionalt ytterområde* eller *utvecklingsområde* eller på en *flyglinje med låg trafikintensitet* till en regional flygplats. Till detta följer att *allmän trafikplikt* får införas om flyglinjen är *väsentlig* för den *ekonomiska utvecklingen* i regionen där flygplatsen är belägen *under förutsättning* att flygföretag inte kan uppfylla 'normer' för *kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och prissättning* om endast kommersiella intressen gäller, samt att *andra transportmedel* inte kan uppfylla transportbehoven. Staten kan därför införa allmän trafikplikt på regionalpolitiskt motiverade flyglinjer under vissa villkor.

Sverige kan som medlemsstat i gemenskapen reservera ankomst- och avgångstider (slots) för en flyglinje vid en fullständigt samordnad flygplats, t.ex. Stockholm-Arlanda. Förutsättningen är dock att medlemsstaten infört allmän trafikplikt enligt artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92 på linjen. Med tanke på att flygbolagen enligt 8.1 a i förordning (EEG) nr 95/93 kan göra anspråk på samma tider i nästa tidtabellperiod (genom s.k. historisk rätt, grandfather rights), lär det inte vara möjligt att återta tider från flygbolagen. En fördelningsmetod som däremot bör vara möjlig att tillämpa är att prioritera anhållan om reservering av tider före andra ansökningar om förbättrade tider eller nya tider vid den fortsatta fördelningen av tider på flygplatsen.

En eventuell upphandling av flygtrafik bör ske i finansiell samverkan mellan stat och kommun. Staten garanterar i fortsättningen basutbudet (miniminivån). Om man från kommunernas sida finner att det är angeläget att öka standarden eller sänka priserna på detta utbud bör det stå kommunen fritt att – efter avvägning mot andra anspråk på den kommunala budgeten – ”lägga till de ytterligare medel som krävs” för att deras speciella behov skall kunna tillfredsställas. Vad som skall avses med basutbud eller miniminivå kan självfallet diskuteras. Men sannolikt är begreppen att se som situationsberoende, t.ex. på hur väl andra kommunikationsslag fungerar i förhållande till resbehovet.

2

REKOMMENDATION

Luftfartsverket rekommenderar att ett förfarande omgående påbörjas med sikte på att genomföra en statlig upphandling av flygtrafik som är regionalpolitiskt motiverad. Luftfartsverket föreslår att Rikstrafiken i samverkan med Luftfartsverket och berörda kommunala flygplattshållare utarbetar ett fördjupat beslutsunderlag för upphandling av flygtrafik som är regionalpolitiskt motiverad.

Utgångspunkten för upphandlingen bör vara att

- de transportpolitiska målen skall uppnås,
- i första hand den av kommunerna upphandlade trafiken skall säkerställas.

Underlaget för en upphandling av flygtrafik behöver i fördjupas inom följande områden och bör genomföras och redovisas under våren 2001:

- En analys av de relationer som skulle kunna komma i fråga för upphandling.
- Identifiera olika flygföretags intresse att delta i en upphandling.
- Utarbeta förslag på en kombinerad statlig/kommunal upphandling av flygtrafik.
- Upprätta en översiktlig driftkostnads kalkyl för att utöka kunskapen om ett flygföretags kostnader och intäkter.
- Framtagande av anbudsunderlag med detaljerad tidsplan.
- En vidare granskning av de norska erfarenheterna från upphandling av flygtrafik.
- Ytterligare klargöranden när det gäller villkoren för upphandling av flygtrafik och tilldelning av statligt reserverade slots vid allmän trafikplikt.

Arbetet har påbörjats genom samverkan mellan Luftfartsverket, Rikstrafiken och kommunala flygplatshållare med sikte på trafikstart av statligt upphandlad flygtrafik senast oktober 2002. För ett mer detaljerat förslag på tidplan, se bilaga 1.

3 BAKGRUND

Före avregleringen av det svenska inrikesflyget år 1992 krävdes statlig koncessionsgivning på de trafikerade flyglinjerna. Dessutom reglerade staten biljettpriserna. Flygbolagen SAS och Linjeflyg gavs företrädesrätten och ansvaret för ett rimligt trafikutbud på det svenska inrikesnätet inklusive det regionala flyglinjenätet, dvs. de trafiksvaga linjerna i landets glesbefolkade delar. Detta innebar att den statliga koncessionssgivningen och prisregleringen i kombination möjliggjorde *korssubsidiering* av flygtransportsystemet, där passagerarstarka flyglinjer subventionerade passagerarsvaga flyglinjer. Detta innebar att underskottet på de trafiksvaga linjerna i bland annat Norrlands inland täcktes genom viss resultatutjämning dels mellan SAS och Linjeflyg, dels inom ramen för Linjeflygs övriga trafik.

Inrikesflyget avreglerades i juli 1992 och innebar *per se* att korssubsidierings-systemets möjligheter försvann. Den fria prissättningen och rätten att fritt träda ut och in på den svenska inrikesmarknaden innebar att flygbolagen endast ställdes

inför sina egna förutsättningar att bedriva lönsam flygtrafik. Olönsamma linjer kunde överges och ställde omedelbart frågan om glesbygdskyflygets framtida villkor på sin spets. Förhoppningen grusades att SAS och Linjeflyg skulle fortsätta att bedriva olönsam glesbygdstrafik då flera linjesträckningar med kort varsel upplevde turbulens med allt från nedlagd trafik till kraftigt höjda biljettpriser. Om inte kommunerna i bland annat Norrlands inland agerat kraftfullt med trafikstöd till den företagsekonomiskt olönsamma flygtrafiken hade glesbygdskyflyget drabbats ännu hårdare.

Att avregleringen skulle innebära problem för det svenska glesbygdskyflyget förutsågs redan före avregleringen av den s.k. Konkurrenskommittén. Kommittén föreslog en helt fri inrikes flygmarknad men staten hade ett ansvar att tillse att avregleringen inte medförde 'negativa konsekvenser för konsumenterna'. Trafiksvaga men regionalpolitiskt motiverade flyglinjer som inte förväntades vara företagsekonomiskt lönsamma skulle särbehandlas av staten:

"Med hänsyn till flygets regionalpolitiska betydelse i de berörda landsdelarna bör det införas en möjlighet att erbjuda flygföretag ersättning av särskilda medel för att upprätthålla trafiken på linjer som bedöms väsentliga. Upphandlingen av trafiktjänsterna bör ske i konkurrens, och alla flygföretag med tekniskt-operativa förutsättningar skall ha möjlighet att lämna anbud. Det företag som lämnar det lägsta budet förenat med en godtagbar trafikstandard bör få trafikuppdraget". (SOU 1990:58)

Vidare diskuterade konkurrenskommittén behovet av transportslagsövergripande upphandlingar, där valet av trafikslag skulle utgå från de specifika behoven:

"Regionalflyg kan användas på sträckor där flyg är det ekonomiskt och miljömässigt mest lämpliga trafikslaget och där just tillgången till flyg bedöms kunna påverka den regionala utvecklingen. Statligt stöd till tåg, linjebuss, eller kompletterings- trafik kan bli aktuellt i andra fall". (SOU 1990:58)

Det bör här påpekas att Luftfartsverket vid tiden för avregleringsbeslutet stödde Konkurrenskommitténs förslag på statlig upphandling av regionalpolitiskt motiverad flygtrafik genom anbudskonkurrens.

Andra statliga myndigheter och statliga utredningar har sedermera också konstaterat behovet av ett statligt ansvar för dessa flyglinjer. NUTEK konstaterar i sin rapport om inrikesflygets villkor att

"I frånvaro av statlig upphandling av samhällsekonomiskt lönsam trafik, som inte går ihop företagsekonomiskt, har ett relativt stort antal kommuner av näringspolitiska skäl sett sig tvingade att själva gå in med subventioner till kommunala flygplatser och till upphandling av olönsam trafik...Många av de flygplatsorter som ingår i gruppen mindre linjer kan anses vara avregleringens förlorare". (NUTEK R 1997:24) Konkurrensverket har nyligen påtalat att en allvarlig konsekvens av avregleringen, genom frånvaron av korssubsidiering, är att

”Eventuella regionalpolitiska ambitioner (efter avregleringen) inte längre kan upprätthållas inom systemet, utan att det i så fall krävs insatser från stat eller kommun, t.ex. i form av upphandling av trafik”. (Konkurrensverket: Konkurrensen i Sverige under 90-talet)

Regionalpolitiska utredningens (SOU 2000:87) kommentarer är tydliga om behovet av en fungerande flygtrafik, särskilt till Norrlands inland och Gotland.

”När det gäller de långväga persontransporterna har flyget en helt avgörande betydelse för vissa delar av landet, t.ex. Norrlands inland och Gotland. Situationen för i första hand de mindre trafikerade flyglinjerna skapar dock betydande problem idag, både vad gäller tillgänglighet och priser... Utredningen anser att situationen är uppenbart orimlig för flera av dessa linjer. Frågan är av stor betydelse både ur ett tillväxt- och ett välfärdsperspektiv.” (SOU 2000:87, s. 283)

Den regionalpolitiska utredningen påtalar att en statlig upphandling kan ske på vissa flyglinjer som är regionalpolitiskt motiverade och att

”statliga upphandlingar av flygtrafik mellan t.ex. Norrlands inland och Stockholm är förenliga med de av EU uppställda villkoren... Problemet med den kommunalt upphandlade (flyg)trafiken är att kommunerna, av kostnadsskäl, tar ut högre biljettpriser och begränsar antalet turer i förhållande till vad som vore optimalt.” . (a.a. s. 284)

Utredningen ställer sig också kritisk till den hittillsvarande statliga upphandlingen av interregional kollektivtrafik och dess brist att uppmärksamma behovet av upphandlad flygtrafik av regionalpolitiska skäl.

”Som ett resultat av den många gånger ad hoc-mässiga upphandlingen av interregional persontrafik är det i praktiken främst trafiken på en rad olönsamma järnvägslinjer som har upphandlats. Fokuseringen på upphandling av järnvägstrafik ter sig dock alltför ensidig med tanke på hur viktigt inrikesflyget är för näringslivet i landets glesa och perifera delar. Om inte kommunerna själva upphandlat denna trafik, hade till exempel en rad orter i Norrlands inland med stor sannolikhet blivit utan direktflyg till Stockholm”. (a.a. ss. 167-168)

Efter avregleringen har staten endast upphandlat en flyglinje som motiverades av sjukvårdspolitiska snarare än regionalpolitiska skäl (Östersund-Umeå). Staten har hittills inte upphandlat regionalpolitiskt motiverad flygtrafik. Ett stort antal kommuner med ambitionen att säkerställa ett långsiktigt trafikutbud har själva upphandlat flygtrafik genom finansiering via den kommunala budgeten. Huvudsyftet är enligt kommunerna själva att åstadkomma en nödvändig trafikförsörjning för att åstadkomma en god tillgänglighet och åtkomlighet för kommunen så att en positiv regional utveckling inte skall hindras av bristen på transportförbindelser med omvärlden.

Statens engagemang har sedan avregleringen framförallt koncentrerats på infrastrukturen. Det svenska flygplatssystemet är väl utbyggt. Det finns idag 54

trafikflygplatser i Sverige, varav 19 statliga och 25 kommunala flygplatser med reguljär linjetrafik. Under år 1999 invigdes den sista hörnstenen genom att Pajala flygplats öppnades för trafik. Genom 1998 års trafikpolitiska beslut svarar staten för huvuddelen av de kommunala flygplatsernas driftskostnader. Under år 2000 betalade staten sammanlagt 111 miljoner kr i driftstöd till flygplatser som inte administreras av Luffartsverket. Dessutom svarar staten under vissa givna förutsättningar för 50 procent av de kommunala flygplatsernas investeringskostnader.¹ Staten svarar således inte för kommunernas upphandlingskostnader och de underskott som kommunernas budget därav belastas med.

Den centrala frågan är huruvida staten skall ta ett bredare ansvar för att upphandla regionalpolitiskt motiverad flygtrafik med utgångspunkt i de transportpolitiska delmålen.

4 SYFTE

Arbetet har i Fas 1 inriktats på att genom denna rapport kartlägga förutsättningarna för en statlig trafikupphandling av olönsam eller regionalpolitiskt motiverad flygtrafik i Sverige. Motiven för den statliga upphandlingen med allmän trafikplikt utgår från uppfyllandet av de transportpolitiska målen, särskilt målen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling. Luffartsverkets bedömning av de trafikpolitiska motiven att upphandla olönsam flygtrafik är följande.

4.1 Transportpolitikens mål

I den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) angav regeringen att transportpolitiken bör vägledas av ett övergripande mål med ett antal delmål som anger ambitionsnivån på lång sikt.

Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Det övergripande målet preciserades i fem långsiktigt inriktade delmål:

- Ett tillgängligt transportsystem.
- En hög transportkvalitet.
- En säker trafik.
- En god miljö.
- En positiv regional utveckling.

¹ Förordning (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Statsbidrag kan utgå om åtgärden avser byggande av flygplatsanläggning för civilt bruk med annan huvudman än Luffartsverket.

Delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling har särskild betydelse för att det övergripande transportpolitiska målet skall kunna uppnås för medborgarna i Norrland och på Gotland.

4.1.1 Ett tillgängligt transportsystem

Transportsystemet bör utformas så att alla människor har en god tillgänglighet till de transporter som krävs för att de skall kunna ha ett arbete, upprätthålla goda sociala kontakter och utföra vardagslivets bestyr och så att den personliga integriteten och friheten främjas. Transportsystemet kan dock inte ensamt skapa tillgänglighet till livets viktiga funktioner. Hur bebyggelse och verksamheter utformas och lokaliseras är t.ex. också av central betydelse för möjligheterna att skapa god tillgänglighet.

4.1.2 En positiv regional utveckling

Transportpolitiken bör bidra till att förhindra att levnadsförutsättningarna urholkas genom att befolkningsunderlag, samhällsservice och samhällskapital minskar. Regioner som släpar efter i ekonomisk utveckling och där brister i transporterna bidrar till denna eftersläpning bör stödjas genom särskilda transportpolitiska insatser. Transportpolitiken måste också inriktas mot att reducera och i andra hand kompensera de nackdelar som uppkommer av långa avstånd mellan orter i landet. För såväl enskilda som näringslivet är det viktigt att transportsystemet är utformat så att det är praktiskt möjligt och ekonomiskt rimligt att resa mellan orter i Sverige över dagen, även vid långa avstånd.

4.2 Ett effektivt persontransportsystem

Genom det transportpolitiska beslutet från år 1998 inrättades en myndighet för rikstrafikfrågor – Rikstrafiken – med huvuduppgift att verka för samordning och upphandling av viss interregional persontrafik.

Huvuduppgiften för Rikstrafiken skall vara att utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem. I de fall där det inte finns förutsättningar att kommersiellt driva en viss interregional trafik bör Rikstrafiken kunna upphandla transportpolitiskt motiverad interregional persontrafik. Vid upphandlingen skall Rikstrafiken samverka med trafikhuvudmännen, länsstyrelser och operatörer i syfte att åstadkomma ett sammanhängande trafiksystem, som underlättar för resenärerna att byta mellan färdmedel och trafikslag.

Huvuddelen av den interregionala trafik som för närvarande upphandlas är järnvägstrafik. Det står dock Rikstrafiken fritt att upphandla annan trafik. Regeringen anser att staten även fortsättningsvis bör upphandla flygtrafiken mellan Östersund och Umeå.

4.3 **Precisering av delmålen**

I den transportpolitiska propositionen föreslås att delmålen skall utvecklas genom att metoder och mått preciseras för de olika delmålen.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) fick i september 1998 regeringens uppdrag att i samverkan med bl.a. trafikverket utarbeta underlag för nya transportpolitiska etappmål. Luftfartsverket har medverkat i detta arbete.

4.3.1 Ett tillgängligt transportsystem

SIKA:s slutsats i regeringens måluppdrag är att fastläggande av etappmål för delmålet om tillgänglighet till stor del blir en fråga om att skapa tillgänglighet till olika aktiviteter och funktioner i samhället. Eftersom tillgänglighet är ett mångdimensionellt begrepp kommer val av mått och mål att inrymma svåra avvägningar mellan olika intressen och hänsyn. Samtidigt blir beskrivningen av konsekvenserna och effekterna av olika målalternativ sannolikt mycket komplicerad. SIKA bedömer därför att det tills vidare är en tillräckligt utmanande målsättning att åstadkomma en välbalanserad och informativ beskrivning av tillstånd särskilt när det gäller de mer generella aspekterna på tillgängligheten.

Att bidra till förbättrad tillgänglighet är ett primärt syfte med transportpolitiken varför det blir viktigt att utforma mått och indikatorer som kan spegla förändringarna av tillgänglighet såväl i relation till samhällsutvecklingen i stort som till följd av olika transportpolitiska åtgärder.

Ett utvecklat trafiknät för flygtransporter mellan Norrlands inland och Stockholmsregionen och övriga omvärlden, som möjliggör resor över dagen, är av särskild betydelse för att uppnå ett tillgängligt transportsystem.

4.3.2 Positiv regional utveckling

Regeringen konstaterar i den transportpolitiska propositionen att det för närvarande är svårt att fastställa heltäckande etappmål för transportpolitikens bidrag till positiv regional utveckling. Kunskapen är bristfällig om de samband som råder och det är svårt att väga in regionalpolitiska effekter i de analysmetoder som används.

I SIKA:s redovisning till regeringen diskuteras ett antal nya mått och indikatorer. Det redovisas dock inte något färdigt förslag till mått och indikatorer för att mäta transportsystemets bidrag till delmålet. Inriktningen är att ta fram mått och indikatorer som mäter tillgänglighet i form av internationell och inomnationell tillgänglighet, den lokala arbetsmarknadens storlek och sammansättning, tillgänglighet till högre utbildning och forskning, tillgänglighet till offentlig och privat service, möjlighet till godstransporter, regionförstoringsmått som mäter

förbättringar av tillgängligheten i kritiska tidsintervall samt mått som mäter samordningsgrad med åtgärder inom andra samhällsområden.

Flygets mest centrala bidrag till den regionala utvecklingen är att flyget skapar förutsättningar för en god tillgänglighet åt människor och näringsliv. På så sätt bidrar flyget till att ge förutsättningar för människor att bo och verka i regioner med långa avstånd till nationella och internationella centra. För näringslivet är det närmast avgörande för verksamheten att tillgången till goda transporter med flyg är hög och detta gäller oavsett vilken del av landet man verkar i.

4.4 Statens ansvar för flygplatssystemet

Luftfartens infrastruktur måste ur transportpolitisk synvinkel betraktas som ett sammanhållet system – en flygplats förutsätter en annan. Staten har enligt de allmänna transportpolitiska principerna ett ansvar för detta system av inter-regionala och internationella förbindelser. I många regioner med dålig alternativ trafikförsörjning spelar dessutom flyget en avgörande roll för de transportpolitiska målen om tillgänglighet och regional utveckling. Detta gäller framför allt inom persontransportsystemet, men också i ökande grad för godstransportsystemet.

Genom det transportpolitiska beslutet från år 1998 inrättades ett nytt statligt stöd till kommunala trafikflygplatser från och med budgetåret 1999. Stödet skulle ersätta dels nuvarande driftbidrag till flygplatser i skogslän, dels resultatutjämnningen mellan statliga och kommunala flygplatser. För år 1999 beslutades att stödet skulle omfatta totalt 115 miljoner kronor. Regeringen konstaterade i den transportpolitiska propositionen att statens stöd till flygtrafiken även skall kunna omfatta investeringsmedel för åtgärder vid kommunala flygplatser inom ramen för den regionala infrastrukturplaneringen. Vad gäller statligt stöd till trafikering av flygtrafiklinjer skall stöd kunna utgå i form av statlig upphandling av trafik.

4.5 Luftfartsverkets ansvar

4.5.1 Luftfartsverkets instruktion

I förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket anges att Luftfartsverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten. Luftfartsverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

En av verkets huvuduppgifter är att främja utvecklingen av den civila luftfarten.

Luftfartsverket har med utgångspunkt från de transportpolitiska målen preciserat en vision ”Ett flyg för alla”. Visionen innebär att flyget är det ”närmaste transportslaget”, det naturliga resealternativet för dem som vill resa långt.

4.5.2 Regleringsbrev

Regeringen har i regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Luftfartsverket preciserat verkets del av effektmålet inom transportsektorn.

Luftfartsverket skall på ett företagsekonomiskt effektivt sätt driva och utveckla statens flygtrafiktjänst, flygplatser och därmed sammanhängande verksamhet inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Luftfartsverket skall bl.a. bidra till

ett tillgängligt transportsystem, där flygtransportsystemet utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses, en positiv regional utveckling, där flygtransportsystemet främjar en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av stora transportavstånd.

4.6 Upphandling av trafik

Trafikpolitiken skall bidra till att skapa goda förutsättningar för ekonomisk utveckling och en god välfärd. För att uppnå en positiv regional utveckling skall trafikpolitiken inriktas mot att förbättra tillgängligheten inom och mellan regioner. Därmed stärks de lokala och regionala förutsättningarna för företagsverksamhet, arbete och service. Detta skapar i sin tur förutsättningar för ekonomisk tillväxt och hög livskvalitet.

Trafikpolitiken skall vidare bidra till att förhindra att levnadsförutsättningarna urholkas genom att befolkningsunderlag, samhällsservice och samhällskapital raseras. Regioner som släpar efter i dessa avseenden och där en tillfredsställande transportförsörjning inte kan upprätthållas bör stödjas genom särskilda trafikpolitiska insatser.

Trafikpolitiken skall även bidra till att kompensera regioner med stora avstånd till övriga delar av landet. För såväl enskilda som näringslivet är det viktigt att transportsystemet är utformat så att det är praktiskt möjligt och ekonomiskt rimligt att resa mellan orter i landet över dagen, även på långa avstånd.

Flyget har goda förutsättningar att tillgodose behovet av snabba inrikes och utrikes transporter. Inrikesflyget har särskild stor betydelse för medborgare och näringsliv i de delar av landet som saknar goda alternativa transportmöjligheter, bl.a. stora delar av Norrland. Ett väl utbyggt och fungerande inrikesflyg är en förutsättning för att hela landet skall kunna utvecklas. Flyget har en växande betydelse för den svenska turistnäringen, t.ex. i de inre delarna av Norrland.

4.6.1 Luftfartsverkets roll i upphandlingen

I det transportpolitiska beslutet från år 1998 lämnas inga riktlinjer för hur en statlig flygupphandling skall utnyttjas som ett medel för att nå de transportpolitiska målen. Det behövs därför tydligare riktlinjer och principiella utgångspunkter beträffande statlig upphandling av olönsam interregional kollektivtrafik.

I den transportpolitiska propositionen pekar dock regeringen på möjligheten för Rikstrafiken att fritt upphandla trafik som är regionalpolitiskt motiverad. Luftfartsverket ser det som naturligt att verket tar ett tydligare ansvar för att utarbeta underlag för en mer omfattande upphandling av flygtrafik.

Luftfartsverket föreslår att Rikstrafiken i samverkan med Luftfartsverket och berörda kommunala flygplatshållare utarbetar ett fördjupat beslutsunderlag för upphandling av flygtrafik som är regionalpolitiskt motiverad.

5 RIKSTRAFIKENS UPPGIFTER

I juni 1998 beslutade riksdagen om en ny transportpolitik. Riksdagsbeslutet resulterade bl.a. i att en ny myndighet – Rikstrafiken – inrättades från och med den 1 juli 1999.

Regeringen tillsatte en organisationskommitté – Utredningen om rikstrafiken (K 1998:05) – med uppgift att utforma mål och arbetsuppgifter för den nya myndigheten samt att rent praktiskt få myndigheten till stånd. Kommitténs betänkanden Rikstrafiken – vissa principfrågor (SOU 1998:148) och Rikstrafiken – en ny myndighet (SOU 1999:57) ligger till grund för Rikstrafikens mål och arbetsuppgifter.

Rikstrafikens uppgift är att ur resenärens perspektiv verka för ett samverkande långväga kollektivtrafiksystem av buss, båt, flyg och tågtransporter. Målet är att skapa ett tillgängligt transportsystem med hög kvalitet, säker trafik och en god miljö samt att uppnå en positiv regional utveckling.

I arbetet för högre tillgänglighet och regional utveckling ingår att kartlägga den långväga kollektivtrafiken inklusive samordningen av tidtabeller, biljettsystem och information. Rikstrafiken skall också för statens räkning upphandla långväga kollektivtrafik som inte bedrivs av trafikhuvudmännen eller de kommersiella trafikutövarna men som är transportpolitiskt motiverad.

Andra viktiga uppgifter för Rikstrafiken är att arbeta för en ökad anpassning för funktionshindrade och att verka för att jämställdheten beaktas inom kollektivtrafiken.

5.1 Upphandling av trafik

Staten upphandlar i dag långväga persontrafik på järnväg på sträckor som SJ anmält som kommersiellt olönsamma, flygtrafiken mellan Umeå och Östersund samt färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet. Kostnaden för upphandlingar och andra åtaganden uppgår till cirka 800 miljoner kronor per år.

Till skillnad från tidigare upphandlingsorganisationer kommer inte statens medel för upphandling att vara öronmärkta för en viss typ av trafik. Rikstrafiken skall utifrån kartläggningen av bristerna i den långväga kollektivtrafiken göra en samhällsekonomisk bedömning av vilken trafik som behöver upphandlas och vilket trafikslag som skall väljas för uppgiften. Utgångspunkten är att finna lösningar som möjliggör trafik i kommersiell regi eller trafik som tillhandahålls av trafikhuvudmännen.

För att utnyttja de statliga medlen så effektivt som möjligt skall Rikstrafiken utveckla formerna och metoderna för statens upphandling och skapa en stabilitet inom den upphandlade delen av den långväga kollektivtrafiken.

5.2 Statlig upphandling av flygtrafik mellan Umeå och Östersund

I samband med etableringen av ett regionsjukhus i Umeå för Norrland bedömdes det som nödvändigt att innevånarna i Jämtlands län skulle överföras från Regionsjukhuset i Uppsala till Regionsjukhuset i Umeå. I anslutning till riksdagsbehandlingen av frågan beslutades att staten skulle säkerställa flygtrafiken mellan Östersund och Umeå.

Dåvarande Linjeflyg svarade för trafiken i skyddet av sin monopolställning. Underskottet i trafiken reglerades inom ramen för en korssubsidiering. I samband med flygets avreglering ändrades de ekonomiska förutsättningarna för Linjeflyg att upprätthålla trafiken på linjen Östersund-Umeå. Linjeflyg anmälde till regeringen att trafiken skulle avvecklas.

Statsmakterna beslutade att flygtrafiken mellan Umeå och Östersund skulle upphandlas. Regeringen beslutade att med stöd av artikel 4 i Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom Gemenskapen införa allmän trafikplikt på sträckan Östersund-Umeå.

Sedan den 1 juli 1999 sker statens upphandling av trafik genom Rikstrafiken på uppdrag av statsmakterna.

5.3 Rikstrafikens förslag om vilken interregional persontrafik som staten bör upphandla med trafikstart år 2002

Rikstrafikens förslag angående upphandling av flygtrafik var att motsvarande upphandling av flygtrafik genom allmän trafikplikt på sträckan Östersund-Umeå behöver göras på sträckan Kiruna/Gällivare-Umeå för att framförallt ge möjlighet

till sjukresor med kortare restider, men också för att fylla en funktion för tjänsteresor och veckopendlingsresor. Rikstrafiken föreslog vidare att sträckan skulle funktionsupphandlas, där dagtågstrafikens förtjänster skulle vägas och jämföras med flygtrafikens innan val av trafikslag beslutas.

5.3.1 Regeringens beslut

Vid det remissammanträde som behandlade Rikstrafikens förslag (001009) framförde Luftfartsverket att man bör göra en helhetsbedömning av förutsättningarna för upphandling av flygtrafik innan enskilda linjer upphandlas. Regeringen delade Luftfartsverkets bedömning och beslutade vid sitt sammanträde 001026 att Rikstrafiken bör avvakta med den föreslagna upphandlingen av flygtrafik till dess en helhetsbedömning av behovsläget genomförts.

6 LEGALA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OFFENTLIG UPPHANDLING AV FLYGTRAFIK

I och med Sveriges medlemskap i EU har EG-lagstiftningen företrädare framför nationell lag. Reglerna för upphandling av flygtrafik återfinns i rådets förordning (EEG nr 2408/92) av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen, den s.k. marknadstillträdesförordningen.

6.1 Marknadstillträdesförordningen

Grundtanken i marknadstillträdesförordningen är att EG-lufttrafikföretag fritt skall kunna utöva trafikrättigheter på alla flyglinjer inom gemenskapen.

Enligt artikel 4 får en medlemsstat *införa allmän trafikplikt* avseende regelbunden trafik till ett ytterområde eller ett utvecklingsområde eller på en flyglinje med låg trafikintensitet till en regional flygplats.²

Allmän trafikplikt får införas om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska utvecklingen i den region där flygplatsen är belägen. Förutsättningen är att lufttrafikföretagen inte skulle kunna uppfylla normer för kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och prissättning om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen. Hänsyn skall bland annat tas till möjligheten för andra transportmedel att tillgodose de aktuella transportbehoven.

Kommissionen skall offentliggöra sådan allmän trafikplikt i Europeiska gemenskapens officiella tidning. Norge, Irland, Portugal och Frankrike har infört allmän trafikplikt på enskilda sträckor.

² Regional flygplats = Varje flygplats som inte är upptagen i Marknadstillträdesförordningens bilaga 1 som en kategori-1-flygplats. För Sveriges del räknas endast Stockholms flygplatssystem som kategori-1-flygplats.

Genom att införa allmän trafikplikt på en linje eller för ett antal flyglinjer får en medlemsstat begränsa tillträdet till endast ett flygföretag om inget flygföretag utövar eller står i begrepp att utöva regelbunden lufttrafik. Om kapaciteten på den aktuella linjen överstiger 30 000 platser per år (det antal platser som bjuds ut till allmänheten skall överstiga 30 000 platser) kan man också begränsa tillträdet till ett flygföretag under förutsättning att andra transportformer inte kan säkerställa en adekvat och regelbunden service.

Vad avses med andra transportformer? I den engelska texten används uttrycket "other forms of transport" som i den svenska texten översatts med "andra transportformer" (artikel 4 pkt 2) och "andra transportmedel" (artikel 4 pkt 1 b). Det är rimligt att anta att endast buss, tåg och båt kan upprätthålla regelbunden trafik som avses i artikel 4.

Rättigheten att utöva lufttrafik skall erbjudas genom ett *offentligt anbudsförfarande* som riktas till alla EG-lufttrafikföretag som är berättigade till sådan trafik.

En medlemsstat har vidare möjlighet att ge ersättning till det flygföretag som har valts ut bland de flygföretag som deltagit i anbudsförfarandet, se avsnitt 6.2.

Enligt rådets förordning (EEG) nr 2409/92 om biljettpriser och tariffer för lufttrafik skall flygpriser normalt bestämmas fritt av marknaden. Denna förordning gäller dock inte biljettpriser och tariffer som fastställts inom ramen för allmän trafikplikt. Det är således tillåtet att i anbudsförfarandet precisera ett högsta pris för biljettpriset eller specialpriser för vissa kategorier av passagerare (studenter, pensionärer, handikappade).

Frågan är om ett anbudsförfarande kan innehålla samarbetsbestämmelser, förutom biljettpriser, som kan vara av betydelse vid upphandling av flygtrafik. Detta skulle till exempel vara samråd av tariffer inom ramen för interlining samt möjligheten att ansluta sig till ett annat flygföretags lojalitets- och bonusprogram. Attraktionsvärdet på en linje som är föremål för upphandling är avsevärt större om det upphandlade bolaget får möjlighet att prissamordna med ett annat flygföretag och ansluta sig till ett annat flygföretags bonusprogram.

6.1.1 Prissamordning mellan upphandlat flygföretag och andra operatörer

Enligt gemenskapens gemensamma konkurrenslagstiftning är avtal mellan företag och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen inom den gemensamma marknaden förbjudna. Individuella undantag och gruppundantag kan dock medges om avtalen eller de samordnade förfarandena bidrar till att förbättra produktionen eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås. Konkurrensen får däremot aldrig sättas ur spel.

Kommissionen har, med stöd av Artikel 85 pkt 3 i Romfördraget, meddelat gruppundantag för vissa kategorier av avtal och samordnade förfaranden avseende samråd om passagerartaxor i regelbunden luftfart samt fördelning av avgångs- och

ankomsttider på flygplatser. Det nu gällande gruppundantaget gäller till och med den 30 juni 2001.

Huruvida ovannämnda gruppundantag kan göras gällande i förhållande till en upphandling av trafik vid allmän trafikplikt är förenat med viss osäkerhet. Allmän trafikplikt införs de facto på linjer där konkurrensen är obefintlig, man skapar egentligen en marknad som inte finns. Det kan därför visa sig vara svårt att stödja sig på ett gruppundantag på en marknad där grundförutsättningen för gruppundantaget, priskonkurrens, inte råder.

Även om det kan anses att ovannämnda gruppundantag inte är tillämpligt vid upphandling av trafik vid allmän trafikplikt bör prissamordning kunna tillåtas under förutsättning att de begränsas till passagerartaxor som leder till faktisk interlining. I princip tillämpas de villkor som finns uppställda i gruppundantaget analogt. Konsumenten skall sålunda kunna använda ett enda transportdokument för den flygförbindelse samråden gäller och för flygförbindelser på samma eller anslutande linjer som drivs av andra lufttrafikföretag, varvid de tillämpliga taxorna och villkoren bestäms av det eller de lufttrafikföretag som utför transporten. Samråd skall inte leda till avtal om ersättning till agenter eller om andra delar av aktuella taxor. Deltagandet i dessa samråd skall ske på frivillig basis. Det går alltså inte att tvinga ett flygföretag, som inte är part i upphandlingsförfarandet, att samråda om priser med det flygföretag som slutligen väljs ut i ett anbudsförfarande. I anbudsförfarandet kan en medlemsstat däremot ange att lufttrafikföretag rekommenderas att delta i ett interlineavtal med hänsyn tagen till gällande marknadspraxis. Norge har gjort det i sina anbud.

6.1.2 Bonussystem

Bonussystem, där flygföretag genom olika bonusprogram knyter konsumenterna till sina företag, tillämpas idag både vid inrikestrafik och utrikestrafik. Bonussystemen är för flygföretagen en viktig komponent för att kunna konkurrera på den globala marknaden. Konsumenten knyts därmed starkt till ett eller flera bolag som ingår i en flygallians och är inte benägen att byta till ett annat flygföretag för att inte ”tappa” bonuspoäng. EU-Kommissionen har börjat undersöka närmare hur flygföretagens bonussystem förhåller sig till konkurrensreglerna.

Konkurrensverket har nyligen ställt frågan på sin spets genom att driva ett mål inför den svenska Marknadsdomstolen. Konkurrensverket vill förbjuda SAS att använda sitt bonussystem vid inrikestrafik eftersom de anser att konkurrensen snedvrids. En bidragande faktor i sammanhanget är SAS dominerande ställning på den svenska marknaden. Bonussystemens vara eller inte vara är avhängig Marknadsdomstolens dom. Om domstolen följer konkurrensverkets linje skapas ett prejudikat som kan få efterverkningar i unionen. Det är inte osannolikt att andra länders konkurrensmyndigheter eller kommissionen kommer att inspireras att införa motsvarande förbud. Ett ställningstagande till huruvida anslutning till ett bonussystem bör ingå i ett anbudsförfarande bör därför uppskjutas i avvaktan på domstolens dom. Redan nu kan det nämnas att Norge uttryckligen angett i sina

anbudsförfaranden för upphandling av olönsam men regionalpolitiskt motiverad flygtrafik att bonuspoäng från lojalitets- och bonusprogram varken kan intjänas eller utnyttjas på flygningar som omfattas av anbudsförfarandet.

6.2 Ersättning för flygtrafik

Enligt EG-kommissionens riktlinjer rörande tillämpningen av artiklarna 87 (f.d. artikel 92) och artikel 88 (f.d. artikel 93) i Romfördraget samt artikel 61 i EES-avtalet på luftfartsområdet, 94/C 350/07, av den 10 december 1994 kan offentligt stöd endast förekomma i följande fall. Stöd av social karaktär enligt artikel 87 pkt 2 (a) samt stöd i samband med allmän trafikplikt.

Enligt Artikel 4 h) marknadstillträdesförordningen kan en medlemsstat ge ersättning till ett lufttrafikföretag som har valts ut för att det uppfyller de normkrav som gäller för den allmänna trafikplikten. Ersättningen skall beräknas med hänsyn till de kostnader och intäkter som tjänsten inbringar. Ett flygtrafikföretag kan få ersättning för de förluster som uppstår på linjen. På intet sätt kan företaget "överkompenseras".

Följande slutsats kan därför dras. Förenligt med gemenskapens lagstiftning är offentligt stöd som förekommer i samband med att en medlemsstat inför allmän trafikplikt enligt marknadstillträdesförordningen. Allt annat offentligt stöd kommer att bedömas enligt gemenskapens gemensamma regler om statligt stöd, artiklarna 87 och 88 i Romfördraget. Mot bakgrund av kommissionens ovan nämnda riktlinjer finns det risk att sådant offentligt stöd anses vara oförenligt med den gemensamma marknaden.

6.3 Reservering av vissa ankomst- och avgångstider möjlig vid allmän trafikplikt

Enligt rådets förordning (EEG) nr 95/93 kan en medlemsstat reservera ankomst- och avgångstider för en linje vid en fullständigt samordnad flygplats. Förutsättningen är dock att medlemsstaten infört allmän trafikplikt enligt artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92 på linjen. I Sverige är Arlanda och Bromma fullständigt samordnade flygplatser.

Det kan vara ett problem för samordnaren (koordinatören) att finna lediga tider att reservera p.g.a. den kapacitetsbrist som råder på en fullständigt samordnad flygplats. Med tanke på att flygbolagen enligt 8.1 a i förordning (EEG) nr 95/93 kan göra anspråk på samma tider i nästa tidtabellperiod (genom s.k. historisk rätt, grandfather rights), lär det inte vara möjligt att återta tider från flygbolagen. En fördelningsmetod som däremot bör vara möjligt att tillämpa är att prioritera anhållan om reservering av tider före andra ansökningar om förbättrade tider eller nya tider vid den fortsatta fördelningen av tider på flygplatsen.

När det gäller reserveringar av ankomst- och avgångstider bör dessa följa vedertagen procedur för slotfördelning. Detta innebär att anhållan om ankomst-avgångstider inför varje tidtabellskonferens skall sändas till samordnaren i Sverige "Airport Coordination Sweden" (ACS). Inkommer anhållan i tid, som är 27 dagar före konferensen, ges ACS möjligheten att tillgodose önskemålen om reservering av viss tid. Inkommer den senare kommer den att behandlas som övriga ansökningar och med detta avses att ansökningar behandlas i turordning. Tidtabellskonferenserna arrangeras två gånger per år: andra veckan i november för sommartrafikprogramsperioden respektive andra veckan i juni för vintertrafikprogramsperioden.

Medlemsstaterna skall informera kommissionen om vilka linjer man har reserverat ankomst och avgångstider för. Kommissionen skall sedan publicera detta i de Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

7 **DET KOMMUNALA FLYGTRAFIKSTÖDET; EN INVENTERING AV OMFATTNING, METODER OCH RESULTAT**

7.1 **Bakgrund**

Det har under lång tid varit känt att viss reguljär flygtrafik måste upphandlas eller på något annat sätt stötts ekonomiskt. Statlig upphandling sker sedan år 1993 av flygtrafik mellan Östersund och Umeå, motiverad främst av att Jämtlands län sjukvårdsadministrativt hör till Umeå och att den direkta flygtrafiken upphörde i samband med inrikesflygets avreglering år 1992.³

Från samhällsekonomisk synvinkel finns i princip inget att invända mot stöd till flygtrafik. Problemet har istället varit av kommunfinansiell karaktär. I befolkningsmässigt små kommuner där behovet är som störst har trafikstödet och den lokala flygplatsens underskott varit påfrestande för den kommunala ekonomin.

³ Det genom riksdagsbeslut 1973 införda stödet till flygtrafik mellan fastlandet och Visby, avskaffat efter 1991 års utbetalning, syftade däremot till att sänka flygpriserna på sträckan.

Trafikvolymen åren 1990-1999 på de 16 kommunala flygplatser som trafikerades hela året 1999 och hade under 100 000 passagerare sjönk under perioden från 387 000 till 264 000 passagerare, dvs. till 68% av 1990 års nivå.⁴

På de 14 flygplatser där trafik bedrivits under hela 90-talet minskade volymen från 387 000 till 226 000 passagerare, dvs. till 58% av 1990 års nivå. Som jämförelse uppgick inrikestrafiken år 1999 på samtliga 46 flygplatser med linje- eller säsongstrafik till 7 613 000 passagerare vilket var 87% av 1990 års nivå på 8 719 000. Den totala trafikutvecklingen på flygplatser med färre än 100 000 årspassagerare har alltså varit markant sämre än riksgenomsnittet.

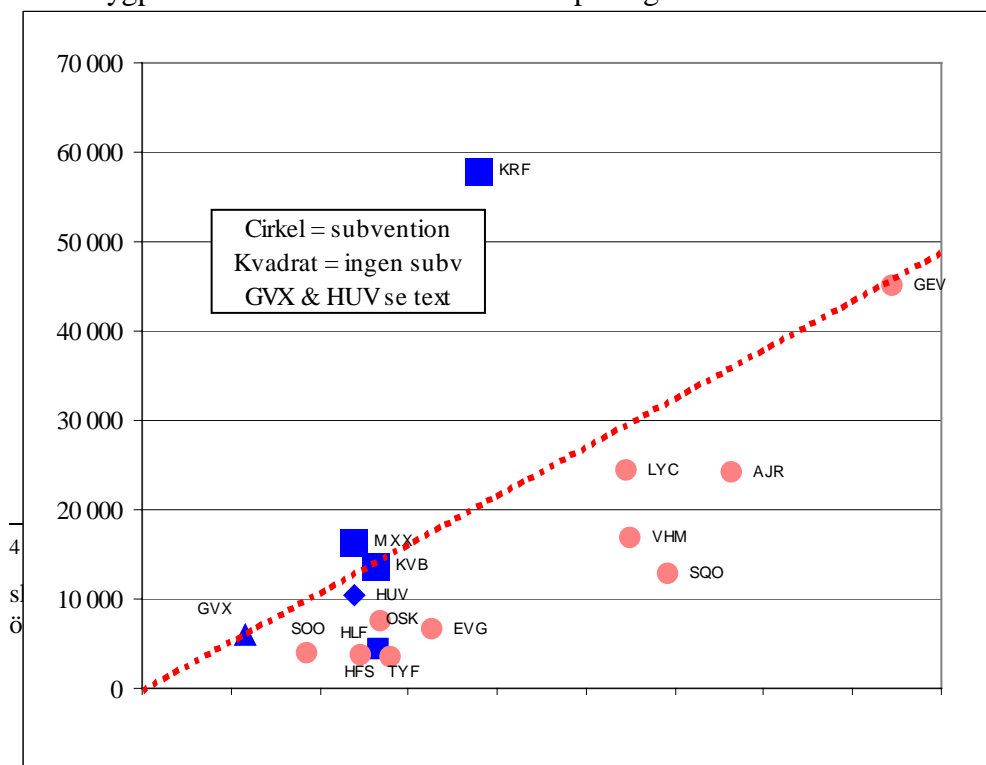
Trafiken på de 16 flygplatser som år 1999 hade åretruntrafik och färre än 100 000 passagerare utgör endast 1,7% av det totala antalet inrikespassagerare i Sverige. Samtidigt är många av de berörda orterna ofta extremt beroende av fungerande flygtrafik eftersom avstånden är långa och eftersom andra realistiska kollektivtrafikalternativ saknas. Frånvaron av sådana alternativ utgör en central del av den bakgrundsinformation som är nödvändig för förståelsen av behovet av flygtrafikstöd.

7.2 Avgränsningar

Studien är avgränsad till de 16 kommunala flygplatserna med färre än 60 000 årspassagerare. Diskussionen avgränsas till två typer av subventioner, icke debiterade landnings- och passageraravgifter samt trafikstöd. Övriga subventioner bedöms, översiktligt, sammanlagt understiga 1 mkr per år.

7.3 Behov av upphandlad trafik – En beräkningsmodell

Figuren nedan anger antal inrikes passagerare år 1999 och avstånd till Arlanda för de 16 flygplatser som hade under 60 000 årspassagerare. Utrikestrafiken är i



först i
 et.

samtliga fall obetydlig utom i Skövde, där den år 1999 motsvarade 25% av inrikestrafiken. Högst i passagerarvolym med 58 000 ligger Kramfors där någon trafiksubvention hittills inte varit aktuell och där landnings- och passageraravgifter debiteras.

Närmast Kramfors kommer Gällivare med ca 45 000 passagerare och betydligt längre linjesträcka. Behovet av trafiksubventioner uppstod i slutet av år 1999. Arvidsjaur, Storuman, Lycksele och Vilhelmina bildar en grupp där trafiksubventioner alltid har behövts. Subventionsbehovet på Hudiksvall med 10 400 passagerare inträdde först i början av år 2000. Slutligen subventioneras trafiken på fyra flygplatser med under 7 000 årspassagerare: Sveg, Söderhamn, Hagfors och Torsby. Hudiksvall är i diagrammet betecknat som trafik utan subvention då sådan infördes först år 2000; detsamma gäller Gävle där trafiken upphörde år 2000.

Behovet av subvention kan illustreras av en beräkningsmodell som inkluderar passagerarantal och avstånd i kombination. Den streckade linjen i diagrammet ovan beskriver sambandet $IP = 55 * D$ där IP = inrikes passagerare 1999 och D = avstånd till Arlanda i km. De 16 flygplatserna hade totalt 258 400 passagerare och sammanlagt 6 000 km flygavstånd, dvs. i genomsnitt 43 passagerare per kilometer. Kvoten varierar mellan 153 för Kramfors och 13 för Torsby. I stort sett ligger alla flygplatser med trafiksubvention till höger om linjen och alla utan subvention till vänster. Innebörden av detta är att det krävs ungefär 55 inrikes årspassagerare per kilometer avstånd till Arlanda för att bedriva lönsam – eller i vart fall inte subventionskrävande – flygtrafik. Under strecket, dvs. utan subvention men med lägre än 55 passagerare per kilometer, befinner sig Gävle, Hudiksvall och Hultsfred.

7.4 Bedömning av summan av icke debiterade avgifter samt direkt trafikstöd

Under utarbetandet av det 1999 införda statsbidraget inventerade Kommunförbundet passageraravgifter, landningsavgifter och intäkter på 27 icke statliga flygplatser. Inrikes passageraravgift varierade mellan 30 och 85 kr per avresande, inrikes landningsavgift mellan 20 och 105 kr per ton. Flera flygplatser debiterade dock inte några avgifter på linjetrafiken. Baserat på bl a den sammanvägning efter passagerar- och landningsstatistik som gjordes på Kommunförbundets material är

uppskattningen av de icke debiterade avgifterna på de 16 valda flygplatserna ca 15 Mkr för år 2000.

Flygplatshuvudmännen har lämnat uppgifter om förekomsten av direkt stöd till flygbolaget och vad det isåfall kostar. I flera fall har förhållandena ändrats från 1999 och då är en gissning för år 2000 mer intressant än utfallet för 1999. Den totala upphandlingskostnaden (direkt stöd) för år 2000 kan förväntas bli ca 30 Mkr.

7.5 Konkurrens från bil och järnväg

Det finns idag ingen konkurrens mellan olika flygbolag men i de aktuella fallen finns en påtaglig konkurrens från biltrafik, antingen till flyglinjens destination eller till en alternativ flygplats. På de destinationer där kommuner ger flygtrafikstöd finns det inget tågalternativ till flyget. Hagfors och Pajala saknar helt järnväg; Arvidsjaur, Lycksele, Storuman, Sveg och Vilhelmina saknar persontrafik på järnväg; Gällivare, Hultsfred, Kramfors, Mora, Oskarshamn och Torsby har glesa och långsamma eller mycket långsamma järnvägsförbindelser med Stockholm.

7.6 Utbudsförändringar

Förändringarna av trafikutbudet 1995-2000 följer i stora drag förändringarna av passagerarvolymen. Med undantag för Gällivare och Hultsfred-Oskarshamn har

	AVGÅNGAR PER VECKA TILL ARLANDA					
	1995			2000		
	Antal	Bolag	Tidtab	Antal	Bolag	Tidtab
ARVIDSJAUR	11	Skyways	29 okt-	11	Skyways	21 aug-
GÄLLIVARE	16	Transwede	26.3-25.6	23	Skyways	
GÄVLE-SANDV	16	Holmstroem	29 okt-	0	Upphört	
HAGFORS	10	Värmlandsflyg	"	10	Värmlandsflyg	
HUDIKSVALL	21	Holmstroem	"	10	Nordkalottflyg	
HULTSFRED-V	10	Highland	"	15	Skyways	
LYCKSELE	15	Skyways	"	11	Skyways	
MORA	36	Highland/Airborne	"	22	Skyways	
OSKARSHAMN	10	Highland	"	15	Skyways	
PAJALA *)	-	Öppnad 1999	-	8	Nordkalottflyg	
SKÖVDE	29	Flying Enterprise	"	16	Skyways	
STORUMAN	11	Skyways	"	11	Skyways	
SVEG	16	Airborne	"	15	Skyways	
SÖDERHAMN	16	Airborne	"	15	Skyways	
TORSBY	10	Värmlandsflyg	"	10	Värmlandsflyg	
VILHELMINA	15	Skyways	"	11	Skyways	
		*) till Luleå				
SUMMA	242			203		
			Exkl Pajala	195		

turtätheten varit oförändrad eller sjunkande medan i många fall flygplanstorleken har ökat betydligt. Av driftoperativa skäl har ett flygplan antingen högst 19 stolar eller minst ca 33. Övergång från Jetstream 31/32 med 19 stolar till Saab 340 med 33-36 stolar innebär en kraftig utbudsökning. Detsamma gäller övergång från Saab 340 till Fokker 50 med 46-50 stolar.

Det totala antalet avgångar har från de berörda flygplatserna (exklusive Pajala) minskat med 19% från 242 till 195. De största minskningarna är i Hudiksvall (-11), Mora (-14), Skövde (-13) och trafikens upphörande på Gävle år 2000 (-16). Antalet passagerare exkl. Pajala hade år 1999 återhämtat sig till 94 % av 1995 års nivå. För att klara detta med 19 % färre avgångar krävs större flygplan. Med undantag för Gällivare, där Transweddes 107-sitsiga Fokker 100 ersattes av Skyways´ 50-sitsiga Fokker 50, har flygplansstorleken varit oförändrad eller ökat. Flera flygplatser har vuxit ur Saab 340 och i valet mellan flera avgångar eller större flygplan har kommunerna valt den större Fokker 50. Sammanfattningsvis har de berörda flygpassagerarna i genomsnitt fått färre avgångar med större och i regel bekvämare flygplan. Tidtabellerna medför ofta att åtkomligheten (till Arlanda) är klart bättre än tillgängligheten (från Arlanda, dvs. det går att göra endagsbesök i Stockholm men inte från Stockholm.

7.7 Syften och måluppfyllelse med kommunal upphandling av flygtrafik

Upphandlande flygplatser tillfrågades om vilket syfte den kommunala upphandlingen har. I stort sett alla beskrev avsikten som att åstadkomma trafik, dvs. utan trafikstöd skulle man inte ha någon flyglinje. I andra hand angav några flygplatser att man också vill påverka pris och turtäthet. Alla tillfrågade ansåg att syftet uppfylldes, däremot till höga kostnader för berörda kommuner.

7.8 Upphandlingsmetoder

Det finns anledning att skilja mellan bruttometoder och nettometoder. Den förstnämnda innebär att kommunen svarar för alla flygtrafikkostnader men också mottar alla biljettintäkter. Nettometod innebär att flygbolaget svarar för kostnader och intäkter medan kommunen bidrar med ett belopp motsvarande beräknat eller verkligt underskott.

7.8.1 Bruttometoder

Lycksele, Vilhelmina, Arvidsjaur och Storuman handlar upp ett bestämt flygtrafikutbud av Skyways. Pajala har motsvarande arrangemang med Nordkalottflyg. Kommunerna tar själva hand om biljettintäkterna och nettosubventionen blir därmed skillnaden mellan upphandlingskostnad och biljettintäkter. I detta system

är det främst upphandlaren som tjänar på ökat antal passagerare. Flygbolaget har inget självklart intresse av att marknadsföra sig men i vart fall hittills har de upphandlande kommunerna inte sett detta som ett problem, bl.a. eftersom flygbolaget vill vinna även nästa upphandling. Bedömningen är att Skyways för närvarande kan räkna med en närmast total frånvaro av andra anbudsgivare med realistiska alternativ under nuvarande upphandlingsformer. Om detta på längre sikt påverkar flygbolagets intresse av ökad trafik på de upphandlade linjerna återstår att se.

7.8.2 Nettometoder

Hagfors och Torsby tillämpar metoden att garantera flygbolaget en intäkt per tur motsvarande 11 passagerare i det 19-sitsiga flygplanet. I genomsnitt ligger beläggningen på ca 9 och kommunerna får följaktligen skjuta till en mellanskillnad motsvarande omkring två biljetter per tur. För närvarande fördelas underskottet med 65% på Hagfors och 35% på Torsby. I det nya avtalet från sommaren 2000 fördelas underskottet efter passagerarantal. Ett liknande system tillämpas av Söderhamn. Även med dessa metoder gäller att upphandlaren, snarare än entreprenören, har störst intresse av ökande passagerarunderlag.

En variant av nettometod tillämpas av Sveg. Istället för att betala efter skillnaden mellan verkligt passagerarantal och det antal som skulle ge bolaget lönsamhet ersätts bolaget med ett fast belopp för att utföra viss trafik. Flygbolaget tar biljettintäkterna och har därmed förstahandsintresset av ökad trafik.

7.8.3 Övriga metoder

Endast Gällivare tillämpar en egen metod och denna är en följd av att krav på trafiksubventioner framfördes utan större förvarning och gav upphov till akuta problem. Den kortsiktiga lösningen är i stora drag att kommunen i efterhand betalar det underskott flygbolaget uppger att verksamheten medfört. Denna ansats har naturligtvis klara nackdelar. Den främsta är svårigheten att förutse den slutliga kostnaden.

8 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT UPPHANDLA FLYGTRAFIK I SVERIGE

8.1 Avgränsningar

I det följande koncentreras framställningen till att beskriva och identifiera tänkbara byggstenar i en tänkt upphandling av flygtrafik. Eftersom det i Norge finns en omfattande tradition av trafikupphandling av flyg ges en översiktlig beskrivning av den norska upphandlingen av flygtrafik. Genomförda intervjuer med ledningen för en rad svenska och nordiska flygbolag ger också ett visst underlag för att formulera hypoteser när det gäller val av lämplig uppläggning i Sverige.

8.2 Den svenska inrikesmarknadens konkurrenssituation

Vid slutet av år 2000 äger SAS och dess samarbetsbolag en närmast total marknadsdominans på inrikesmarknaden. På i stort sett alla linjer existerade faktiska monopol. Den senaste utmanaren, Braathens, har sedan ett år tillbaka upphört med att trafikera inrikeslinjer till och från Arlanda. Endast Malmö Aviation är kvar med sin trafik från Bromma till Malmö och Göteborg. Kommentaren från Braathens verkställande direktör apropå misslyckandet i Sverige var: "Man ska inte ge sig på Mike Tyson (SAS) om man inte är vältränad och väl förberedd. Detta är Braathens största misstag genom tiderna"⁵.

Den ovan citerade beskrivningen kan kräva några förtydliganden. Skyways, med vilket SAS har ett nära samarbete⁶ och dessutom äger en minoritetspost i (25%), driver trafik på egna villkor på ett stort antal relationer. Dessutom har som tidigare nämnts ett antal kommuner upphandlat flyg, med något undantag av Skyways. Skyways har under senare år köpt upp ett antal mindre regionalflygbolag (Air Express, Airborne, Flying Enterprise, Highland Air). Detta betyder att Skyways närmast är den enda kvarvarande operatören på det reguljära regionalflygnätet i Sverige. SAS är dessutom majoritetsägare (63%) och samarbetspartner med Wideroe, Norges i särklass största regionalflygbolag. SAS-ägda Air Botnia bedriver en expanderande flygtrafik mellan Sverige och Finland samt finsk inrikestrafik. Detta betyder i dagsläget sålunda:

Den inrikestrafik som bedrivs på marknadsmässiga villkor domineras i dag totalt av SAS med samarbetspartners. Dessutom finns det heller inte – åtminstone för närvarande – något alternativ till SAS med samarbetspartners att tillfråga vid trafikupphandlingar.

Det finns naturligtvis en rad skäl till att denna situation uppstått, bl.a. att

- SAS är ett framgångsrikt flygbolag med 50 års erfarenhet av bl.a. den svenska inrikesmarknaden. SAS tidigare historiska företrädesrätt på det svenska 'primärnätet', med skydd från 'otillbörlig konkurrens', har skapat en stabil marknadsetablering.
- Det har med undantag för korta perioder egentligen aldrig funnits någon konkurrens på svenska inrikesmarknaden. Innan Linjeflyg och SAS gick samman fanns en i praktiken väl fungerande marknadsuppdelning där 'Linjeflyg flög dit SAS inte ville'. Linjeflyg kunde upprätthålla sin trafik bland annat genom korssubventionering från SAS, som stod som hälftenägare.

⁵ Braathens VD Arne A. Jensen 001114 vid Sola-konferensen.

⁶ På samtliga Skyways flygplan kan man nu läsa "Well connected with SAS". Samarbetet inkluderar bland annat koordinerat boknings- och biljettsystem, gemensamt bonusprogram m.m.

- SAS är ett företag med stora resurser och stordriftsfördelar. Det har av naturliga skäl en mycket stark ställning i förhållande till underentreprenörer och samarbetspartners.
- SAS har visat att man effektivt kan bemöta den eller de som vill ta upp konkurrensen med bolaget på dess hemmamarknader. SAS har varit beredd att möta konkurrensen på prissidan (särskilt i konkurrensen med Transwede 1992-1994), men framför allt på utbudssidan med frekventa avgångar (både i konkurrensen med Transwede tidigare och nu senast med Braathens), även om det under en övergångsperiod har kostat mycket pengar.
- SAS bonusprogram, *Eurobonus*, har visat sig vara ett mycket effektivt medel att attrahera kundlojalitet. Eurobonus, bl.a. genom att Skyways är anslutet till bonusprogrammet, bedöms försvaga konkurrenternas möjligheter att skaffa tillräckliga marknadsandelar. Den juridiska processen kring detta förhållande avgörs av Marknadsdomstolen inom kort.
- Det har hävdats att det finns mycket få relationer inom Sverige som har ett kundunderlag som ger ekonomiska förutsättningar för mer än en operatör (naturligt monopol). I själva verket kan det på goda grunder antas att många av dagens inrikeslinjer är mer eller mindre olönsamma.
- Flertalet av de regionala flyglinjerna i Sverige är 'passagerarsvaga', dvs. mindre än 100 000 årspassagerare. En stor del av dessa linjer ingår i Skyways nätverk. Genom att åstadkomma skalfördelar genom en s.k. nätverksekonomi kan Skyways upprätthålla trafiken på så många destinationer (inklusive de kommunalt upphandlade linjerna). Det kan ifrågasättas om varje linje kan bära sina egna kostnader utan att korssubsidiering förekommer. Detta betyder att man inte kan bedriva lönsam trafik på dessa linjer om nätverksfördelar saknas. Erfarenheten visar att operatörer på enstaka linjer får lönsamhetsproblem, där isåfall Skyways, liksom SAS på större linjer, skulle vara beredd att möta konkurrensen i syfte att bibehålla nätverksfördelarna – och marknadsandelarna.

Ovanstående resonemang bör ses i ett vidare sammanhang. En betydande del av de personer som flyger från en viss flygplats, B, till Arlanda skall nämligen inte till Stockholm. De kan fortsätta med inrikesnätet till andra flygplatser i Sverige. Eller så kan de flyga från Arlanda till någon utrikes flygplats med eventuella ytterligare anknypningar från denna. Om flygningen från B till Arlanda leder till ökad efterfrågan på det övriga inrikesnätet eller till att resenären kommer att flyga utrikes med SAS eller SAS partners i högre utsträckning än denne annars hade gjort (= avstått från resan, använt annat färdmedel och/eller annat flygbolag) är detta också effekter som måste vägas in och påverka bolagets beslut för hur skalfördelar skall kunna tillskapas:

- Skall vi ha en flyglinje mellan B och Arlanda?
- Hur många turer skall det finnas per dag?

- Vilka ankomst- och avgångstider skall vi välja?
- Hur skall vi utforma vår prissättning? Eventuell korssubsidiering?
- Vilket/vilka flygplan skall vi utnyttja?
- etc.

Ovanstående resonemang bygger på förutsättningen att förekomsten av en flyglinje leder till positiva nätverkseffekter på andra linjer inom Sverige och/eller mellan Sverige och utomlands. Det kan sålunda tänkas fall då ett flygbolag finner att indirekta inkomsteffekter talar för att man driver en viss flyglinje trots att själva linjeekonomin skulle tala för ett annat beslut. Ett sådant beslut kan dessutom förstärkas om det finns möjligheter att samutnyttja materiel och personal.

De slutsatser som kan dras är följande:

- På de allra flesta inrikeslinjer anses efterfrågan så begränsad att det är svårt att tänka sig mer än en operatör.
- Ett flygbolag beaktar dock också de indirekta nätverkseffekter som uppstår om man trafikerar – eller inte trafikerar - en viss given relation. Sådan hänsyn till skalfördelar kan leda till att man trafikerar en linje trots att den inte bär sig ekonomiskt, sett ur ett snävt linjeperspektiv.

8.3 Nuvarande förutsättningar för flygtrafik till och från Gotland

För resenärer till och från Gotland står valet mellan sjö- eller flygtransport. Det faktum att landförbindelse med fastlandet saknas gör kommunikationsfrågorna unika. Detta motiverar trafikpolitiska särlösningar för Gotland för att stå i enlighet med regeringens mål att ”transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov tillgodoses”(prop. 1997/98:56).

Genom statens stöd och aktiva medverkan i fråga om färjetrafiken har åtgärder vidtagits för att den trafikpolitiska målsättningen skall uppnås. Statens kostnader för stöd åt färjetrafiken beräknas uppgå till 235 miljoner kronor under år 2000. Samtidigt finns det för flygets del inget statligt stöd idag. Flyget, som fullt ut står för sina egna kostnader, missgynnas av den rådande situationen. Luftfartsverket menar att om utgångspunkten är att tillgodose grundläggande transportbehov till och från Gotland, krävs att staten ombesörjer att såväl sjö- som flygtrafik upprätthålls med ett stabilt trafikutbud samt med rimliga biljettpriser för resenärerna.

I en särskild utredning våren 2001 avser Luftfartsverket att genomföra en fördjupad analys av situationen för Gotlandsflyget efter inrikesflygets avreglering.

8.4 Förslag på tänkbara upphandlingsmetoder för att stärka konkurrensen i anbudsförfarandet

8.4.1 Bakgrund

Denna rapport har belyst ett antal frågeställningar som har betydelse för en eventuell upphandling av flygtrafik inom Sverige. Även om man bortser från eventuella komplikationer när det gäller hur man skall tolka EG-lagstiftningen kring trafikplikt och den s.k. slotsfrågan är det lätt att identifiera en lång rad problem som måste hanteras om och när en upphandling skall göras. Detta utifrån förutsättningen att upphandlingen skall vara kostnadseffektiv, utgå från resenärsbehovet samt vara långsiktigt hållbar.

De förslag som kommer att diskuteras nedan är inte att betrakta som slutgiltiga. En av de grundläggande slutsatser som kan dras är följande: En faktisk anbuds-konkurrens kan sannolikt endast uppnås om andra flygföretag – eller allianser – kan lockas att lämna anbud. Om detta skall vara möjligt måste ett övergripande synsätt anläggas i vilken såväl inrikes- som utrikesflyget inbegrips och där tillgången till slots på Stockholm-Arlanda är en viktig byggsten.

8.4.2 Några utgångspunkter

På den inrikes flygmarknaden är graden av konkurrens mycket liten. Detta innebär två saker. Dels finns det endast i några få relationer flygalternativ att välja emellan, dels kan den upphandlande myndigheten knappast räkna med att få in ett stort antal ”seriösa” och oberoende offerter i en anbudstävlan.

Det finns olika uppfattningar om varför konkurrensen på flygsidan är så liten. Från bl.a. flygbolagens sida är argumentet att de flesta linjer har så lågt kundunderlag att det endast är möjligt för en operatör att trafikera linjen.⁷

Trafikunderlaget på många linjer är alltför svagt för att möjliggöra en företags-ekonomiskt lönsam trafik. Som en konsekvens av detta finns i dag ett antal flyglinjer där upphandlad trafik förekommer. Med undantag för den statligt upphandlade linjen Östersund – Umeå är det kommunerna som upphandlat den typen av trafik.

En nyckelfråga gäller hur mycket det kostar att producera en flygtransport. Det förekommer en lång rad tumregler och nyckeltal om hur stort passagerarunderlaget måste vara för att ett flygbolag skall kunna bedriva en trafik som bär sina egna

⁷ Ett exempel på denna typ av argumentation framförs av SAS inrikeschef i *SAS Inside* (15/2000). Han hävdar att det endast finns sju inrikeslinjer mot Stockholm som kan drivas företagsekonomiskt lönsamt av fler än en operatör (Göteborg, Malmö, Luleå, Umeå, Sundsvall, Östersund, Ängelholm).

kostnader. Flygföretagens 'slingning' av personal och materiel är också av central betydelse vid uppskattningen av kostnaden för att producera flygtjänster. Sannolikt finns det starka stordriftsfördelar kopplade till en framgångsrik "trafikslingning".

8.4.3 Upphandling av flyg – det norska exemplet

I bilaga 2 redovisas den upphandling som man i Norge sedan många år bedriver när det gäller inrikesflyget. Denna upphandling är av mycket stor omfattning, drygt 370 miljoner Nkr per år.

8.4.4 Olika sätt att utforma en anbudsfrågan – översiktsbeskrivning

Hur kan sammansättningen av en anbudsfrågan se ut? Om man antar att upphandlingen avser ett antal relationer kan man tänka sig bl.a. följande alternativ:

- Anbudsgivaren kan själv bestämma vilken/vilka relationer denne önskar offerera.
- Anbudsgivaren bestämmer om anbudet skall gälla enskilda relationer eller om offerten skall avse flera/eventuellt alla relationer ('paketupphandling').

Den stora fördelen med 'paketupphandlingar' är att operatören kan utnyttja eventuella stordriftsfördelar, produktions- och marknadsföringsmässigt. Ju sämre lönsamheten är på ett nät desto viktigare är det – allt annat lika – att kunna utnyttja dessa stordriftsfördelar. Till detta kan läggas potentiella synergieffekter mellan de upphandlade relationerna och de kommersiella linjer som operatören redan bedriver/kan tänkas bedriva, inrikes och utrikes.

Nackdelen med paketupphandlingar är att de försvårar för mindre företag att bjuda, vilket kan – men inte behöver – minska konkurrensen (se nedan).

Olika villkorsutformningar kan tänkas. Upphandlaren kan (som i exemplet Norge) mer eller mindre i detalj specificera vad anbudet skall omfatta, till exempel priser/prisstruktur, turtäthet, kabinfaktorer, flygplanstyp m.m. Alternativt kan upphandlaren precisera anbudspriset från vilket anbudsgivaren i offerten skall specificera de tjänster som kan erbjudas.

Fördelen med den första modellen är att det offererade beloppet blir urvalskriterium för val av operatör. En nackdel sägs vara att det finns en betydande risk för att det är svårt att utmana den befintliga operatören. Metoden anses också försvåra för en operatör att komma med nya kreativa lösningar. Dessutom finns det risk för att kravspecifikationen har svag kundförankring. Nackdelen med den "öppna modellen" är att det är svårt att i förväg ange kriterier som motsvarar kravspecifikationen hos den som ansvarar för upphandlingen.

8.4.5 Handikappanpassning

Luftfartsverket har liksom andra trafikverk en huvuduppgift att verka för att hänsyn tas till funktionshindrades behov inom civil luftfart. Förutom att Luftfartsverket genom dialog med funktionshindrades intresseorganisationer och luftfartens aktörer verkar i denna riktning så är en annan väg att gå, möjligheten att ställa särskilda krav vid upphandling av flygtrafik. De särskilda krav som bör ställas måste dock noggrant prövas mot den påverkan dessa får på luftfarten i stort, den presumtive operatören, den nytta det ger för medborgarna samt luftfartens del i ett allmänt tillgängligt transportsystem. Prövningen bör utgå från resenärens behov sett i ett hela resan perspektiv. Rikstrafiken har i detta arbete en samordnande roll för samtliga trafikslag. Luftfartsverket kan i detta samhang bidra med sakkunskap om verksamhetens möjligheter och begränsningar.

8.4.6 Upphandlingsmodeller

I delbetänkandet av utredningen om Rikstrafiken (SOU 1998:48) förs en utförlig diskussion om val av upphandlingsmodeller. Utredaren konstaterar sammanfattningsvis:

Min bedömning är att en funktionell upphandling i kombination med nettomodellen har så många fördelar, inte minst därför att marknadens aktörer ges möjlighet att ta tillvara sina erfarenheter och sitt kunnande på området att den så långt som möjligt bör ligga till grund för Rikstrafikens upphandlingar (sid. 47 a.a.)

Nettomodellen som utredaren talar om innebär att anbudsgivaren ”skall ha en relativt stor frihet att utforma trafiksystemet och vad avser biljettpriser, tidtabeller m.m. En nettoupphandling kräver inte att Rikstrafiken själv i detalj utformar trafiklösningar utan i stället lägger större delarna av sina resurser på att värdera och analysera de av anbudsgivarna presenterade trafiklösningarna” (sid. 46 a.a.) Utredarens bedömning är att de lösningar som anbudsgivarna väljer att presentera kommer att ta stor hänsyn till resenärernas verkliga behov. ”Det finns enligt min mening också anledning att tro att anbudsgivarna kommer att ta stor hänsyn till de faktiska förhållandena i olika delar av landet och vad gäller det aktuella trafikförsörjningsproblemet” (sid. 46 a.a.)

Begreppet funktionell upphandling sägs i betänkandet innebära att upphandlingen inte avser ett förutbestämt trafikslag mellan A och B utan i stället avser trafikförsörjningen mellan A och B. Detta sägs innebära ”att Rikstrafiken upphandlade en viss kollektivtrafikförsörjning på en sträcka eller kombination av sträckor men att man överlät valet av trafikslagtill anbudsgivaren (sid. 47 a.a.)

Vid trafikupphandling av flyg har Lycksele, Vilhelmina, Arvidsjaur, Storuman och Pajala kommuner utnyttjat bruttometoden. Nettometoden har utnyttjats av Rikstrafiken i relationen Östersund – Umeå och av kommunerna Hagfors och Torsby. Sveg har en variant som innebär att flygbolaget ersätts med ett fast belopp

för att utföra viss trafik. Gällivare har en uppläggning som i stora drag innebär att kommunen i efterhand betalar det underskott flygbolaget uppger att verksamheten har medfört. Här har det alltså visat sig att de kommunala trafikhuvudmännen i huvudsak använder bruttometoden medan staten i allmänhet föredrar nettoupphandling.

8.4.7 Den norska upphandlingsmodellen

Filosofin bakom det norska upphandlingssystemet är olik den som rekommenderas i ovan citerade betänkande. Upphandlingarna, som hanteras av tjänstemän inom Luftfartsseksjonen i Samferdseldepartementet, bygger på en mycket noggrann kravspecifikation på vad operatören skall garantera. Exempel:

- Sätesskonfigurationen är en viktig kravspecifikation. Denna innehåller också krav på ytterligare frekvenser om kabinfaktorn överstiger ett genomsnitt på 70 procent. Likaså gäller motsatsen; om kabinfaktorns genomsnitt understiger 35 procent kan den pålagda frekvensen i enlighet med upphandlingskontraktet sänkas. Ett annat krav är en minimigräns för antalet utbudna säten per flygning, t.ex. 30 säten. Utöver detta preciserar anbudsunderlaget hur många stolar som minst skall erbjudas på vardagar (samlat mån-fre), samt minsta antal utbudna stolar för heltrafiken (samlat lör-sön).

- När det gäller frekvens är kraven olika beroende på destination från det regionala navet. På vissa relationer ställs det krav på direkttrafik (point-to-point), medan andra slingas via mellanlandningar till det regionala navet.

- Det föreligger också tidskrav på de olika anbudsområdena, dvs. anbudsunderlaget anger tider för första avgång och första ankomst respektive sista avgång och sista ankomst på de olika relationerna. Antalet inställda flygningar är bestämda till max 1,5 procent under avtalsperioden.

- I anbudsunderlaget är tydliggjorts att det flygföretag som bedriver upphandlad trafik skall skyddas mot diskriminering på de upphandlade relationerna (Wideroe bedriver exempelvis kommersiell trafik parallellt med de relationer man vunnit genom upphandling). Omvänt gäller att det upphandlade flygföretaget inte får diskriminera andra flygföretag:

- Krav på interlining-avtal med samtliga flygföretag.
- Ingen diskriminering mot andra flygföretag vid biljettbokning (CRS).
- Ingen diskriminering mot andra flygföretag vid check-in, bagagehantering, etc.
- Förbud mot intjänande av bonuspoäng på de upphandlade sträckorna.

Anbudsunderlaget definierar ett pristak för alla upphandlade relationer utgående från en normalprisbiljett (fully flexible fare). Dessa priser justeras mot konsument-

prisindex (KPI) en gång per år (1 april varje år) med utgångspunkt från utvecklingen av KPI under den föregående 12-månadersperioden. Takpriser fastställs enligt en nivå som motsvarar max 110-120 % av motsvarande kommersiella linjesträckning. Genomgångspriser till andra flygföretag med rabatter skall finnas 'enligt gällande ordning'. I övrigt skall gällande sociala rabatter (pensionär, ungdom, student, etc.) tillämpas enligt 'gällande praxis' inom marknaden.

När det gäller sammansättningen av anbudsförfrågan har den norska staten bytt strategi mellan upphandlingsomgångarna. Tidigare medgav man att anbudsgivaren kunde bjuda på hela systemet. I den senaste omgången har man emellertid – för att ge mindre operatörer större chanser – delat upp anbuden i s.k. ruteområden, dvs. geografiskt avgränsade områden där slingningen mellan småflygplatser och ett regionalt nav hålls samman i ett paket.

När det gäller resultatet av den senaste anbudskonkurrensen kan följande noteras. Flygbolaget Wideroe dominerar i kraft av sina stordriftsfördelar. I 1996 års upphandling vann detta bolag i konkurrens med ett antal mindre flygbolag samtliga de linjer bolaget var intresserat av. Risken var därmed överhängande att Wideroe skulle vinna också nästa upphandling även om bolaget skulle höja priserna. Upphandlingen lades sålunda om på sätt som ovan beskrivits. Den resulterade i att också andra operatörer vann marknadsandelar på det upphandlande nätet. På det speciella kortbanenätet som upphandlas finns sålunda en fungerande konkurrenssituationen i form av faktiska eller potentiella konkurrenter till Wideroe.

Som inledningsvis påpekades krävs det ytterligare en del utredningsarbete innan ett färdigt förslag på en tänkt upphandling av flygtrafik skall kunna presenteras. Det som bland annat återstår är att diskutera med olika flygföretag hur upphandlingen bör läggas upp.

I den tidigare refererade utredningen om Rikstrafiken rekommenderas en s.k. funktionell upphandling. Det är trafikförsörjningen som bör stå i fokus, inte trafikslaget. På samma sätt som tåg eller båttrafik i vissa fall kan vara bättre samhällsekonomiska alternativ än flyg så kan naturligtvis i andra fall motsatsen gälla. Det finns i dag en grundsyn som innebär att det de olika trafikslagen bör samordna sina planer och aktiviteter för att därigenom stärka infrastrukturens betydelse för samhällsutvecklingen. Exempelvis kan utformningen av väg - och järnvägssystem ha en stor betydelse för hur väl flygtransportsystemet kan fungera.

Staten har upphandlat flygtrafik mellan Östersund och Umeå av sjukvårdspolitiska skäl. Rikstrafiken har av samma skäl föreslagit att upphandla flygtrafik från andra städer i Norrland till Umeå. Ett eventuellt beslut att upphandla en ny flyglinje mellan Kiruna-Gällivare-Umeå påverkar naturligtvis direkt och indirekt kundunderlaget för flyg till och från Norrland och trafikförsörjningssystemets utformning i regionen.

Som tidigare nämndes har ett antal kommuner med egna flygplatser valt att upphandla trafik för att kunna åstadkomma ett flygutbud i form av direktförbindelser mellan de olika flygplatserna och Stockholm. Vad berörda kommuner har gjort är att se till att det existerar ett basutbud av reguljär flygtrafik. Skälet till att man har gått in är att man bedömt att marknadens utbud inte uppfyller den miniminivå som bedöms krävas utifrån efterfrågebehovet.

8.4.8 Gemensam statlig och kommunal upphandling av flygtrafik

En tänkbar utgångspunkt för en eventuell statlig trafikupphandling är följande. Staten garanterar i fortsättningen basutbudet (miniminivån). Om man från kommunernas sida finner att det är angeläget att öka standarden eller sänka priserna på detta utbud bör det stå kommunen fritt att – efter avvägning mot andra anspråk på den kommunala budgeten – ”lägga till de ytterligare medel som krävs” för att deras speciella behov skall kunna tillfredsställas.

Vad som skall avses med basutbud eller miniminivå kan självfallet diskuteras. Men sannolikt är begreppen att se som situationsberoende, t.ex. på hur väl andra kommunikationsslag fungerar. En kommun med goda järnvägsförbindelser eller väl underhållna riksvägar kan sålunda ha andra basbehov när det gäller flyg än vad kommuner som saknar dessa förutsättningar har.

En statlig upphandlingsmodell med syfte att långsiktigt garantera ett tillfredsställande trafikutbud, definierad efter de individuella förutsättningarna, förutsätter ett nära samspel med kommunerna. Dessa känner inte bara väl till de lokala förhållandena. De bör dessutom som tidigare nämndes själva ha möjligheter att påverka förutsättningarna för den statliga upphandlingen genom egen finansiell medverkan.

Det har tidigare nämnts att en nyckelfråga är hur man skall kunna skapa en dynamisk upphandlingssituation med förutsättningar till konkurrens i anbudsförfarandet. En viktig förutsättning är att ju fler linjer och ju större kundunderlag som kan ställas i anbudsunderlagen, desto större är sannolikheten att man kan attrahera intressanta anbudsgivare. Kommunerna kan genom att samarbeta med andra kommuner medverka till att anbudsunderlaget blir så attraktivt att förutsättningarna för en effektiv konkurrens om att erhålla transportuppdragen ökar. Exempel på sådana kommunala insatser pågår för närvarande bland flygplatskommunerna i Norrlands inland.

Utan att på detta stadium låsa fast resonemanget i en upphandlingsmodell kan däremot vissa principer anges utöver det som ovan anförts när det gäller samarbete och samordning för den/de upphandlingsansvariga.

- Upphandlingsmodellen skall återspegla en positiv motprestation från operatören.

Kommentar:

Det skall finnas en attraktiv motprestation från operatören. Exempelvis skall de produktivitetsvinster som uppstår till följd av operatörens extrainsatser tillfalla operatören. Motsvarande skall gälla om – till följd av operatörens insatser – trafikutbudet kan förbättras och/eller priserna kan sänkas.

- Avtalen skall ha en förhållandevis kort löptid, t.ex. tre år (plus option)

Kommentar:

Tidigare redovisade norska erfarenheter skulle i och för sig tala för längre avtalsperioder. Risken är dock stor att längre avtalsperioder tar bort förutsättningarna för en smidig anpassning till förändringar i marknadsförutsättningarna. Det är också viktigt att man skapar möjligheter att inom en rimlig tidshorisont utnyttja erfarenheterna av tidigare upphandlingar.

- Avtalen skall innehålla klausuler om icke diskriminering

Kommentar:

De norska upphandlingsvillkoren innehåller som tidigare anförts:

- Krav på interlining-avtal med samtliga flygbolag
- Ingen diskriminering mot andra flygbolag i bokningssystemen (CRS)
- Ingen diskriminering mot andra flygföretag vid check-in, bagagehantering etc.
- Förbud mot intjänade av bonuspoäng på de upphandlade sträckorna

Det finns skäl att tillämpa liknande klausuler även i Sverige.

- Biljettpriser skall kännetecknas av transparens och kommuniceras på ett kundorienterat sätt.

Kommentar:

Priserna på flygresor är föremål för ständig diskussion. Den prisstrategi som kännetecknar flygbolagens agerande numera söker optimera biljettintäkterna genom en prissättning som utnyttjar det förhållandet att olika resekatgorier har olika önskemål och skilda priselasticiteter (s.k. yield management). Effekten av detta i Sverige är att det kan finnas ett 20-tal olika priser eller mer på en viss inrikesrelation. Resenärens möjligheter att få en rimlig överblick av vad de olika alternativen innebär är minst sagt begränsade idag.

Yield management kan i sig ha positiva samhällsekonomiska effekter. Men dess tillämpning kan ha negativa effekter, inte minst om utbudet av rabatterade biljetter är kraftigt begränsade. En del av dessa effekter kan undanröjas om den som är ansvarig för prissättningen på flyglinjen förbinder sig att på ett enkelt och tydligt sätt beskriva vad de olika prisalternativen innebär och också ansvara för att informationen finns lätt tillgänglig. Detta bör den upphandlade operatören ansvara för.

- Operatören måste precisera de olika kostnadselementen i anbudet, särskilt om operatören bjuder både på enstaka linjer och 'paket' av linjer.

Kommentar:

Det är sannolikt så att i en upphandlingssituation som kännetecknas av "en tvåstegsraket", dvs. med ett basutbud upphandlat av staten och med tilläggsbeställningar av berörda kommuner, kommer inslaget av förhandlingar att bli betydande. En viktig pusselbit i dessa förhandlingar kommer att utgöras av de kostnader som uppstår hos operatören vid alternativa utformningar av dennes anbud. Krav måste därför kunna ställas på de företag som offererar trafik att de är beredda att precisera kostnaderna för olika typer av åtaganden. Såvitt det har kunnat konstateras fungerar detta utan större problem i Norge.

- Operatören skall ha möjligheter att lämna anbud på såväl enstaka relationer som samtliga utbudna relationer (paketupphandling)

Kommentar:

Skälet till ovanstående förslag är att det från konkurrenssynpunkt bedömts viktigt att upphandlaren möjliggör för en anbudsgivare att utnyttja de skalfördelar som kan uppnås av att denne kan trafikera ett flertal relationer. Detta kan ha betydelse för valet av flygplan och möjligheter att utnyttja personal och materiel på ett kostnadseffektivt sätt. Det är också tänkbart att man hamnar i en upphandlingsmodell där skalfördelar på marknadsföringssidan av att trafikera flera relationer kan vara betydande på kostnadssidan. Däremot måste möjligheten kvarstå att lämna anbud på enstaka linjer. Särskilt betydelsefullt är detta för operatörer som inte kan erbjuda tillräcklig kapacitet för ett 'paketanbud'.

- Även mjuka variabler bör ingå i upphandlarens kravspecifikation

Kommentar:

Det är sannolikt att det i upphandlingen kommer att behöva specificeras ett antal krav på operatören som gäller t.ex. turtäthet, kabinfaktor, handikappanpassning

och prissättning. Till detta bör emellertid också kunna läggas vissa ”mjuka” variabler som servicekvalitet och miljöhänsyn.

Bilaga 1.

Tidplan över en tänkbar statlig upphandling av flygtrafik

November - December 2000:

Redovisning av Luftfartsverkets kartläggning gällande förutsättningarna för upphandling av flygtrafik samt förslag till inriktning och omfattning av det fortsatta arbetet.

December 2000 – Maj 2001:

Utarbetande av underlag för upphandling.

- Upphandlingsmetod
- Relationsanalys
- Kostnadsanalys
- Förankring
- Förslag till upphandling av trafik

Obs. Senast mars 2001 måste kommunerna som idag upphandlar trafik meddela nuvarande flygoperatör om kommunen avser att upphandla trafik fr.o.m. 01.01.2002. I annat fall kan option om fortsatt trafik på nuvarande avtal utlösas längst t.o.m. 31.12.2002.

Maj 2001:

Regeringens bemyndigande om inledande av upphandlingsprocess.

Juni 2001

Anbudsunderlag går ut från Rikstrafiken.

Oktober 2001:

Sista datum för anbud in till Rikstrafiken.

Förhandlingar mellan upphandlare och operatörer påbörjas.

Januari 2002:

Upphandlingsbeslut

Maj 2002:

Staten anmäler reservation av slots.

Juni 2002:

Slotskonferens.

Oktober 2002:

Trafikstart av den upphandlade trafiken sker i samband med vinterprogrammets tidtabeller (önskemål av bl.a. Samtrafiken).

Bilaga 2.

Upphandling av flygtrafik – erfarenheter från Norge

Det är ett välkänt förhållande att norrmän i genomsnitt flyger mycket mer inrikes än vad svenskar gör, inte minst beroende på geografiska förhållanden. Ett annat utmärkande drag är att navfaktorn för Oslo är betydligt mindre viktig än motsvarande för Stockholm. Dvs. direkttrafik mellan olika flygplatser vid sidan om navet är betydligt vanligare än i Sverige, särskilt i norra Norge. Det finns dessutom en rad mindre nav i Norge (Bergen, Trondheim etc.) som ger utrymme för skalfördelar vid regionala nav.

Den norska regeringen bedriver en mycket aktiv luftfartspolitik. Man subventionerar flygplatser och flyglinjer. Staten har inte minst använt delar av sina överskott på oljeutvinningen för att investera i egna eller andras flygplatser. Från och med år 1999 driver staten i ett särskilt bolag 45 flygplatser (=praktiskt taget samtliga) sedan 26 regionala flygplatser övertagits. Verksamheten skall drivas i 11 regioner. Norge sägs vara unikt i Skandinavien när det gäller antalet oberoende aktörer som agerar på inrikesmarknaden.

Man skiljer mellan det kommersiella nätet och anbuds nätet, också kallat kortbanenätet. Kortbanenät finns i såväl norr som söder. Merparten av Norges flygplatser finns kopplade till något kortbanenät.

Det kommersiella nätet

Det kommersiella nätet i Norge delas i allt väsentligt mellan tre flygbolag; Braathens, SAS och Wideroe. SAS äger majoriteten av Wideroe (63%). Braathens flyger ensamt på vissa sträckor i likhet med SAS; på ett antal relationer flyger båda bolagen.

I en rapport från det svenska Luftfartsverket (Glesflygets villkor, Sverige, Norge och Finland, 1996) hänvisas till det norska Luftfartsverket enligt vilket "trafiken är oerhört lönsam men trots avregleringen (1994) har ingen ny operatör kommit in". De intervjuer som gjorts styrker inte det norska Luftfartsverkets slutsatser. I vart fall ändrades situationen under år 1999.

År 1999 kännetecknades nämligen av att en uppstickare (Color Air) drev en aggressiv affärsfilosofi. Företaget lanserade ett lågpriskoncept. Samtidigt ökade kapaciteten också genom öppnandet av Gardemoen. Den ökade kapaciteten medförde fokus på frekvens, linjer och pris.

Sålunda flög Color Air från Oslo till Bergen, Trondheim och Ålesund. Det totala antalet flygningar på nio linjer ökade med 36 procent, dvs från 130 i september 1988 till 177 i januari 1999. Alla flygbolag fick ekonomiska problem. Color Air fick så stora ekonomiska problem att det tvingades lägga ned verksamheten i slutet av september 1999. Efter det att bolaget hade upphört drog också de andra flygbolagen ned sina trafikprogram.

Enligt den norska luftfartsmyndigheten har Norge en relativt sett hög andel affärsresenärer som betalar fullt pris. Under senare år har dock andelen fullt betalande gått ned. Likaså har andelen affärsresenärer gått ned mellan 1992 och 1998 och uppgick 1998 till 61 procent.

På marknaden för affärsresor domineras köparsidan av ett antal mycket stora företag. Med dessa sluter flygbolagen årliga avtal. En vidareutveckling synes vara att de olika stora företagen samordnar sina inköp av flygbolagen. Sålunda planeras ett samarbete mellan Norsk Hydro, Statoil, Telenor och Kvaerner. Enligt en uppskattning skulle 10 procent av de största företagen svara för ca 40 procent av marknaden för affärsresor.

Enligt vissa uppgifter är SAS intresserad av att öka sin marknadsandel i Norge. Förutsättningarna att lyckas kan antas vara goda. SAS har en stark marknadsorganisation, inklusive ett hårt grepp om återförsäljarna och goda kontakter med viktiga beslutsfattare. Eurobonus är ett effektivt konkurrensmedel. Samarbetet med Wideroe ger konkurrensfördelar.

För Braathens betyder den norska marknaden så mycket mer än den gör för SAS (70 % av Braathens försäljning, 10 procent av SAS:s) att Braathens inte anser sig i fortsättningen ha råd att kämpa med SAS vare sig när det gäller trafiken till Sverige eller inrikestrafiken i Sverige. En bidragande faktor synes därvid vara att varken Braathens eller deras partners har tillräckligt många attraktiva internationella avgångar från Stockholm för att kunna matcha SAS. Det kan påpekas att Braathens redovisade en mycket stor förlust 1999 (och en mindre förlust 1998) förorsakad av händelser såväl i Norge som i Sverige. Även 2000 kommer att redovisa förlustsiffror. Ett mycket omfattande rekonstruktionsarbete pågår.

Wideroe har dominerat på "anbudsrutene"(kortbanenätet). Under den treårsperiod som gick ut 000331 trafikerade Wideroe, enligt egen uppgift, samtliga linjer med undantag för en på vilket företaget dock inte lagt in anbud. Man har, som tidigare påpekats, ett nära samarbete med SAS vilket bl.a. innebär tidtabellssamordning.

Att konkurrenssituationen fungerar antyder resultaten av upphandlingen avseende nästa treårsperiod. Visserligen erhöll Wideroe trafiken på flertalet linjer. Men på ett antal linjer vann konkurrenter. Det finns indikationer på att dessa förluster kommer ha påtagliga negativa effekter på Wideroes lönsamhet.

År 1999 har Wideroe drygt 1 miljon passagerare på anbuds nätet. Som jämförelse kan nämnas att det totala norska inrikesflyget under samma år uppgick till ca 20 miljoner passagerare. I Wideroes årsredovisning konstateras att överkapaciteten på detta nät är "huvudorsaken till 1999 års svaga resultat".

Wideroe redovisar totalt sett ett betydande underskott för 1999 (NOK 65 miljoner). Driftsintäkterna uppgick till ca 1.6 miljarder NOK. Av dessa avser ca NOK 700 miljoner passagerarintäkter på kortbanenätet och knappt NOK 250 miljoner "statens köp av tjänster på kortbanenätet".

Bredvid Wideroe bedriver följande bolag numera upphandlad flygtrafik i Norge.

Coast Air Teddy Air Arctic Air
Guard Air Kato Air

För en detaljerad redovisning av aktuella upphandlade linjer hänvisas till Anbudsinnydelsen fr.o.m. 2000-04-01 (norska Samferdseldepartementet). Norge handlar upp flygtrafik för NOK 370 miljoner. För en jämförelse kan nämnas att snabbfärjor handlas upp för NOK 300 miljoner och järnväg för NOK 1000 miljoner.

Vid konkurs av ett flygföretag på en upphandlad linje genomförs ett nytt anbudsförfarande genom så kallad omvänd anbuds konkurrens (exempel: Staten offererar 3,5 miljoner för denna relation. Vad offererar ni som flygföretag?).

Upphandlingsförfarandet sker genom att flygföretagen levererar en driftskostnadskalkyl (denna finns med i Anbudsinnydelsen). I genomsnitt har fem flygföretag lämnat in anbud på respektive linje. Enligt Samferdseldepartementet (SD) värderas därefter respektive anbud av tjänstemän på departementet på *erfarenhetsbasis*. Man menar att alla åren med Wideroes upphandlade trafik har givit den kompetens och den vetskap om driftsekonomi som krävs för att kunna värdera det bästa – uppenbarligen ur både en företagsekonomisk och samhällsekonomisk synvinkel – anbudet för en viss linje. Det finns en mängd data från tidigare år. LfV hade ju defacto en liknande kompetens och insyn före avregleringen då verket bestämde tariffer och utbud. Denna insyn saknas idag!

Erfarenheten säger att den planerade *kabinfaktorn* på rutelinjerna för upphandling i genomsnitt bör ligga mellan 50-60%. *Takpriset* läggs på en nivå som motsvarar max 110-120% av motsvarande kommersiella linjesträckning.

Den linjevisa upphandlingen har givit små flygföretag möjligheten att bryta sig in på marknaden. Enligt SD kräver varje rutenivå inte mer än två flygplan. Linjen Florö-Oslo, med drygt 100 000 årspassagerare, förlorade Wideroe till Coast Air, som trafikerar med två ATR 42. Hade man inte ändrat upphandlingsförfarandet från paket –till enskild linjeupphandling hade dessa företag inte kunnat erbjuda tillräcklig kapacitet, menar SD. Det nya anbudsförfarandet har därför varit till gagn för konkurrensmöjligheterna vid anbudsförfarandet, vilket prioriteras högt av SD.

SD påskyndade exempelvis licenser, tillstånd (AOL) etc. från Luftfartsinspektionen för de berörda flygföretagen genom att be inspektionen ge företräde åt handläggning i denna fråga för dessa företag. Tre av företagen fick sina tillstånd några få dagar innan trafikstart. Detta är bara ett exempel på den aktiva hållning SD har i frågan.

Enligt SD förekom inga kommunala protester i nämnvärd omfattning när man förstategade de kommunala flygplatserna. Inte heller har något missnöje framkommit när det gäller omfattningen av den statliga upphandlingen, tvärtom finns en nationell samstämmighet kring de mål och medel som har fastslagits i den norska luftfartens ramförutsättningar.

Kommunerna får inte göra tillägg för att på så sätt skapa ytterligare frekvenser eller lägre priser. Lagd nivå gäller och bestäms av norska staten.

Norges anbudsförfarande för upphandlad trafik fr.o.m. april 2000

Här följer en sammanfattning av norska Samferdseldepartementets kravspecifikation för de respektive upphandlade linjerna. Redogörelsen går inte närmare in på de enskilda förutsättningarna på linjenivå. Här utkristalliseras istället de olika krav och förutsättningar som har gällt vid anbudsförfarandet.

Det är inte helt korrekt att säga att det nya anbudsförfarandet gäller på enskilda linjer. Anbuderna gäller snarare för s.k. *Ruteområden*, dvs. geografiskt avgränsade områden, där slingningen mellan småflygplatser och ett regionalt nav hålls samman i ett 'paket'. På så sätt bibehålls en viss grad av skalfördel i ett nätverk. Ruteområdena är i sin tur oftast uppdelat på ett antal delruteområden. Om ett flygföretag vinner anbudet på ett ruteområde/delruteområde kan det anbudet i vissa fall knytas till ett anbud på ett annat ruteområde/delruteområde. Det innebär att ett flygföretag kan vinna anbudet på två ruteområden/delruteområden, vilket i sin tur innebär möjlighet till ett samlat anbud (besättning, flygplanskapacitet, etc.) på mer än ett rute/delruteområde.

Ex: Delruteområde 5b är Leknes-Bodö t/r. Vinner ett företag anbudet på denna sträcka finns möjlighet att lägga anbud på sträckan (delruteområde) 6: Röst-Bodö t/r.

Sätesskonfigurationen är en viktig kravspecifikation. I detta ligger också kravet på ytterligare frekvenser om kabinfaktorn överstiger ett genomsnitt på 70 procent. Likaså gäller motsatsen; om kabinfaktorns genomsnitt understiger 35 procent kan den pålagda frekvensen i enlighet med upphandlingskontraktet sänkas. Ett annat krav är en minimigräns för antalet utbudna säten per flygning, t.ex. 30 säten. Utöver detta preciserar anbudsunderlaget hur många stolar som minst skall erbjudas på vardagar (samtat mån-fre), samt minsta antal utbudna stolar för helgtrafiken (samtat lör-sön).

När det gäller *frekvens* är kraven olika beroende på destination från det regionala navet. På vissa relationer ställs det krav på *direkttrafik* (point-to-point), medan andra *slingas* via mellanlandningar till det regionala navet. Det föreligger också *tidskrav* på de olika anbudsområdena, dvs. anbudsunderlaget anger tider för första avgång och första ankomst respektive sista avgång och sista ankomst på de olika relationerna. Antalet inställda flygningar är bestämda till max 1,5 procent under avtalsperioden.

Anbudsunderlaget är noggrant med att tydliggöra att det flygföretag som bedriver upphandlad trafik skall skyddas mot diskriminering på de *upphandlade relationerna* (Wideroe bedriver exempelvis kommersiell trafik bredvid de relationer man vunnit genom upphandling). Omvänt gäller att det upphandlade flygföretaget inte får diskriminera andra flygföretag:

- Krav på interlining-avtal med samtliga flygföretag.
- Ingen diskriminering mot andra flygföretag vid biljettbokning (CRS).
- Ingen diskriminering mot andra flygföretag vid check-in, bagagehantering, etc.
- Förbud mot intjänande av bonuspoäng på de upphandlade sträckorna.

Anbudsunderlaget definierar ett pristak för alla upphandlade relationer utgående från en normalprisbiljett (fully flexible fare). Dessa priser justeras mot konsumentprisindex (KPI) en gång per år (1 april varje år) med utgångspunkt från utvecklingen av KPI under den föregående 12-månadersperioden. Genomgångspriser till andra flygföretag med rabatter skall finnas 'enligt gällande ordning'. I övrigt skall gällande sociala rabatter (pensionär, ungdom, student, etc.) enligt 'gällande praxis' på marknaden i övrigt.

Här kan det tilläggas att det efter samtal med Samferdseldepartementet framgick att takpriser fastställs enligt en nivå som motsvarar max 110-120% av motsvarande kommersiella linjesträckning. Detta påminner om regleringen av chartertrafik i Sverige på 1950-talet med

den s.k. 110%-regeln som angav att en charterresa t o r inte får kosta mindre än 110% av reguljärriset t o r på *motsvarande* destination. Vad begreppet 'motsvarande' innebär i praktiken är oklart, men rimligen utgår det från det kommersiella nätets biljettpriiser på motsvarande reslängd. Samferdseldepartementet avsåg också att noggrant bevaka erbjudandet av sociala rabattsystem för att undvika en genomsnittsyield som ligger i höjd med takpriserna.