

Frode Steen og Lars Sørgard:

Det handler om norsk luftfarts fremtid

Konkurransetilsynet fant at de ikke kunne gripe inn mot SAS sitt oppkjøp av Braathens. Saken ble deretter behandlet av Arbeids- og Administrasjonsdepartementet. Departementet har et større sett av virkemidler enn hva Konkurransetilsynet har til rådighet, og er pliktig til å trekke inn andre og mer overordnede hensyn. Vi mener at begge forhold talte for at departementet burde omgjort Konkurransetilsynets vedtak. Men de valgte som kjent å opprettholde vedtaket, og gitt det mener vi det er enda større grunn til å iverksette tiltak i dette markedet. Her diskuteres implikasjoner av de ulike virkemidlene som er antydnet, og vi argumenterer for at myndighetene må tenke mer helhetlig i sine bestrebelser på å skape potensiell fremtidig konkurranse.

Braathens stod på randen av konkurs da Konkurransetilsynet fattet sitt endelige vedtak i slutten av oktober i år. Dette pekte i retning av at det ville gå mot monopol i norsk luftfart, uansett om SAS fikk kjøpe Braathens eller ei. Konkurransetilsynet fant på det grunnlag at et eventuelt oppkjøp ikke hadde noen vesentlig konkurransebegrensende effekt, og dermed var det ikke grunnlag i Konkurranseloven for inngrep. Vi konstaterer at gitt de virkemidler Konkurransetilsynet hadde til rådighet, mente de at deres eneste mulighet var å godkjenne SAS sitt oppkjøp av Braathens. Men vi vil hevde at det på lang sikt er mulig å utforme rammebetingelser slik at det er plass til to landsdekkende flyselskaper i norsk luftfart. Norsk luftfart er et relativt stort marked, da de største rutene i Norge er på linje med de største rutene vi finner i utlandet mellom store byer. De to selskapene har konkurrert mot hverandre i over syv år, og spørsmålet er hvorfor det nå er blitt slik at det tilsynelatende er plass til kun ett selskap. Hva gikk galt i norsk luftfart? Svaret på det spørsmålet er nøkkelen til å forstå hva som er nødvendig for å sikre fortsatt konkurranse i norsk luftfart.

Hvor gikk det galt?

Hvorfor er Braathens på randen av konkurs? Etter vårt syn er det to årsaker. For det første har det i løpet av de siste årene vært en svært kostnadskrevende konkurranse i norsk luftfart. Helt siden dereguleringen i 1994 har SAS og Braathens konkurrert på kapasitet snarere enn pris, noe som har medført mange ledige seter. Det nye i løpet av de siste årene er at det har oppstått ekstremt hard konkurranse om storkunder. For det andre har det vært gjort feilbeslutninger som har kostet Braathens dyrt. Et eksempel er den mislykkede satsningen i Sverige, som kostet selskapet enorme beløp. Feiltrinnene har tyngt selskapet i form av gjeld. Det er dessuten og stilt spørsmål ved hvorvidt selskapets drift i løpet den siste tiden har vært dårligere enn det burde være, ikke minst i de fem månedene etter at de selv annonserte at de ville gå konkurs.

Men de fleste av de forhold som her bidrar til å forklare Braathens vanskelige situasjon er det mulig å gjøre noe med. Braathens feiltrinn er et tilbakelagt stadium, og en

ny eier som eventuelt driver selskapet videre vil ikke dra med seg en slik økonomisk belastning. Storkundeavtalene har en uheldig utforming, og det er det mulig å gripe inn mot umiddelbart. Den harde kapasitetskonkurransen, som gir mange ledige seter, er det på lang sikt mulig å gripe inn mot ved å vri konkurranse fra kapasitets- til priskonkurranse og ved å gi myndighetene mulighet for inngrep mot misbruk av dominans.

Storkundeavtalene er utformet slik at storkundene har interesse av å skrive en avtale med kun ett selskap. Dermed konkurrerer de to flyselskapene om å tilby det beste nettverket og dermed være mest mulig attraktiv for storkundene. Nedleggelse av en isolert sett ulønnsom avgang på en rute vil de ikke alltid våge, da det kan gjøre selskapet mindre attraktivt for storkunder. Dermed bidrar storkundeavtalene slik de er i dag til problemet med overkapasitet. I tillegg er det en uheldig kobling mellom fullpris og den rabatt storkundene får. Det fører til at prisen til andre kunder enn storkunder er blitt kunstig høy i det norske markedet. Med enkle grep kan en endre storkundeavtalene. Hver storkundeavtale bør kun gjelde for en enkeltrute (ingen volumrabatt for storkunder). Dette vil bidra til å avhjelpe kapasitetsproblemet. Dessuten vil det ventelig føre til noe mindre hard konkurranse om storkundene, noe som også kan gjøre det mer attraktivt for et selskap nummer to å operere i norsk luftfart. Videre bør en bryte koblingen mellom fullpris og storkunderabatt. I stedet for rabatt av fullpris, bør storkundeavtalene spesifisere en fast pris for den aktuelle rutestrekning for en gitt periode.

Overkapasiteten er som nevnt over dels et resultat av dagens utforming av storkundeavtalene, og en omlegging av dem vil bidra til å avhjelpe problemet. Men det eksisterte også et kapasitetsproblem i norsk luftfart før storkundeavtalene ble av stor betydning. En viktig grunn er mangelen på priskonkurranse i forretningssegmentet. Høy pris på fleksible billetter innebærer at hvert selskap har mye å tjene på å kapre en ekstra forretningsreisende. En måte de kan gjøre det på er å ha høy frekvens og dermed et attraktivt tilbud. Men når begge selskaper ut fra slike hensyn ekspanderer sin kapasitet, vil ingen av dem øke sin markedsandel. Sluttresultatet er mange tomme seter og dermed en fangenes dilemma situasjon med kostnadsdrivende konkurranse. Hvis de i stedet hadde konkurrert noe mer på pris når det gjelder fleksible billetter, ville ikke selskapene hatt interesse av å gå så langt i sin ekspansjon av kapasitet. Dermed ville vi hatt færre tomme seter i luften. To tiltak kan bidra til dette. For det første en opphevelse av dagens ordning der selskapene konsulterer hverandre om priser. Dette er i realiteten en ordning som bidrar til at selskapene de facto opptrer som priskartell. Selskapene har per i dag lov til dette ut fra EØS-reglementet. Men ordningen er under revurdering i EU, og Norge bør presse på for å få fjernet en slik ordning. For det andre vil en fjerning av dagens bonusordning innebære at flykundene blir mindre lojale. Det vil i seg selv bidra til mer priskonkurranse i norsk luftfart. Mer priskonkurranse ville bidra til en sunnere konkurranse i norsk luftfart. Selskapene ville ikke i samme grad blitt tvunget inn i en svært kostnadskrevende kapasitetskonkurranse, og kundene ville tjent i form av lavere priser.

For hard konkurranse?

Men et kompliserende element i norsk luftfart er kampen om markedsdominans. Den store overkapasiteten har uten tvil sammenheng med selve konkurransesituasjonen mellom SAS og Braathens. En kan i tillegg stille spørsmål ved hvorvidt SAS har opptrådt

på en måte som har bidratt til at konkurrentene har fått økonomiske problemer. Stor kapasitet betyr at konkurrenten tvinges til å svare med og å holde stor kapasitet, eller å tape salg hvis den holder mindre kapasitet. I kampen mot Color Air var alle klar over at den samlede kapasiteten var altfor høy i markedet, og at en slik situasjon ikke kunne vedvare. Noen måneder før Color Air måtte kaste inn håndkleet uttalte en representant for SAS at '*det hele er et spørsmål om hvem som gir seg først, og vi i SAS er meget utholdende*', og samtidig uttalte en annen SAS-representant at '*... det er kun tale om måneder før Color Air forlater markedet*'. SAS økte sin kapasitet betydelig som respons på Color Air sin inntreden. Kombinert med uttalelsene til SAS kan dette vanskelig tolkes som noe annet enn at selskapet ønsket å presse Color Air ut av markedet. I forlengelsen av det kan en stille spørsmålet om SAS har bidratt til Braathens sin vanskelige økonomiske situasjon ved å holde høy kapasitet. Det er vanskelig å få noe eksakt svar på hvorvidt det er kun kapasitetskonkurranse, eller om det er ekspansjon av kapasitet ut over det for å presse Braathens ut av markedet. Men Konkurransetilsynet har etter det vi har forstått ikke lovhjemmel til å gå inn og pålegge selskaper å redusere sin kapasitet, selv ikke midlertidig. Dette burde vært mulig. I en situasjon hvor det er reell fare for at en aktør blir tvunget til å forlate markedet, burde myndighetene ha til rådighet sterkere virkemidler mot dominerende aktører. I dette konkrete tilfellet ville det vært naturlig å pålegge SAS å redusere sin kapasitet midlertidig på de ruter hvor de konkurrerer med Braathens.

Store kostnader med Braathens konkurs?

Konkurransetilsynet har ikke funnet noen som er villige til å overta Braathens. Men det er umulig å vite med sikkerhet om et eventuelt nei til SAS sitt oppkjøp av Braathens ville ført til fortsatt drift av Braathens. Ville det dukket opp noen som kjøpte Braathens til en lav pris? Hvis Braathens ble slått konkurs, var det da noen som ønsket å overta konkursboet og drive selskapet videre? Kanskje noen ønsker å kjøpe kun deler av Braathens? Selv et konkurs Braathens er et mye bedre utgangspunkt enn å starte på bar bakke med et nytt selskap. Selskapet har to unike ressurser som har stor verdi for en potensiell nykommer i det norske markedet. For det første har de et apparat med mange dyktige ansatte over hele landet. For det andre har de et stort antall lojale kunder. De to forholdene gjør det svært attraktivt å bygge på restene av Braathens snarere enn å starte på bar bakke i konkurransen med SAS. Ved å la SAS overta Braathens, lar en SAS monopolisere disse ressursene som kan ha stor verdi for potensielle nykommere.

Hvis konkurs blir en realitet, hvilken kostnader er det forbundet med det? På kort sikt vil det bli turbulens, både for flykunder og for ansatte i norsk luftfart. Men er det en betydelig kostnad for samfunnet? Det er for øyeblikket et marked for leie av fly som er gunstig for leietaker, noe som taler for at SAS kunne raskt ha overtatt ruter og avganger som Braathens hadde sluttet å fly på selv om de ikke hadde fått kjøpt Braathens. Antallet ansatte i norsk luftfart vil ventelig være uavhengig av hvordan det blir monopol i Norge. Sett i et slikt perspektiv er den kortsiktige turbulens ved en konkurs ikke nødvendigvis betydelig. Dette må veies opp mot de langsiktige virkningene. Bare det faktum at det er en viss sannsynlighet for at et nei til SAS-oppkjøp fører til fortsatt konkurranse, bør tale for at SAS får nei. Det er nå eller aldri slaget sto om SAS skal ha en landsdekkende konkurrent i norsk luftfart. Dette er en langsiktig beslutning, og i et slikt perspektiv er

terroraksjonen 11. september i USA lite relevant. For norsk innenlandsk marked er det nemlig ikke åpenbart at dette førte til langsiktige strukturelle endringer i rammevilkårene.

Myndighetenes avveininger

Departementet trakk inn andre hensyn enn de rent konkurransemessige da de skulle ta sin beslutning. Det er da særlig tre forhold som bør være av betydning i en slik vurdering. For det første er det arbeidsplasser. Braathens-ansatte jublet da SAS fikk ja fra Konkurransetilsynet. Men allerede nå ser vi konturene av en dramatisk omstrukturering dersom SAS overtar Braathens. Det er ingen tvil om at det vil være færre antall ansatte i norsk luftfart dersom det er monopol enn dersom det fortsatt er konkurranse mellom to selskaper. Hensynet til arbeidsplasser er dermed et argument for å gjøre alt som er mulig for å sikre konkurransen i norsk luftfart. For det andre er det distriktshensyn. Norsk luftfart er avgjørende for kommunikasjon, for eksempel kommunikasjon inn til vår hovedstad og mellom landsdelene. Monopol gir et dårligere og dyrere tilbud, og ut fra distriktshensyn er det ingen grunn til å ønske noe monopol. For det tredje er det fordelingshensyn. Det er særlig to grupper som blir tapere dersom vi får monopol i norsk luftfart. Det er storkundene og de ferie- og fritidsreisende. Den siste gruppen vil merke at antallet billigbilletter vil bli betydelig færre. Dermed tvinges disse til enten å ikke reise med fly, eller å kjøpe en dyr billett. Det kan umulig være ønskelig ut fra fordelingshensyn at disse gruppene taper og SAS vinner.

Vi mener derfor at departementet hadde andre virkemidler og andre hensyn de burde vektlegge som gjør at de *burde* grepet inn mot SAS sitt oppkjøp. Et eventuelt inngrep burde vært koordinert med andre organer, ikke minst Konkurransetilsynet, og det burde vært kombinert med flere andre tiltak:

- Pålegge selskapene å reforhandle storkundeavtalene ut fra de betingelser som er skissert over
- Vedta umiddelbart en merkbar reduksjon i avgiftsnivået i norsk luftfart
- Gi klare signaler om at en ønsker å legge om rammebetingelsene slik at det stimuleres til mindre grad av kapasitetskonkurranse
- Gi sterkere virkemidler til Konkurransetilsynet, slik at det er mulig for dem å gripe inn mot misbruk av en dominerende posisjon i en situasjon hvor en aktør er i ferd med å bli presset ut av markedet

Som kjent valgte departementet å opprettholde Konkurransetilsynets vedtak. Etter vår mening er det da enda større grunn til å iverksette tiltak i dette markedet og dermed skape potensiale for noe konkurranse i norsk luftfart. Hovedfokus bør nå rettes mot potensialet for nyetableringer. I den forbindelse er det grunn til å sette søkelyset på storkundeavtaler og bonusordninger.

Et monopolisert norsk marked - Hva nå?

Vi argumenterer over for at en overgang til storkunder per rute er fornuftig i en situasjon med to likeverdige selskaper, slik tilfellet ville være med konkurranse mellom SAS og Braathens. La oss nå tenke oss at vi har kun ett etablert selskap, og det er storkundeavtaler på hver rute. Da kan en nykommer etablere seg på en rute, og kjempe om storkundene på lik linje med den etablerte. Men i så fall er det ikke snakk om noen

eventuell markedsdeling, slik vi argumenterte for over i tilfellet SAS versus Braathens. En vil kunne frykte at den etablerte vil prøve å hindre at nykommeren får fotfeste i markedet. Ved å åpne for storkundeavtale, gir en den etablerte et ekstra instrument i kampen mot nykommeren. Nå kan den kjempe på to fronter. For det første kan den prise aggressivt i storkundemarkedet og dermed møte konkurransen nærmest kunde for kunde i det markedet. For det andre vil den da stå enda friere til å konkurrere om de andre kundene, fordi det vil skje uavhengig av prisingen til storkundene (antar at koblingen mellom bruttopris og storkundepris fjernes). Dermed kan den holde nykommeren borte fra storkundemarkedet gjennom selektiv prising, og på toppen av det fortsatt konkurrere om de gjenværende kundene ved hjelp av lav pris. Konkurransen er bra, men da ser vi fort konturene av noe som ligner på storkundekonkurransen vi har vitne til de siste tre årene. Og dermed vil hard konkurranse kunne føre til ingen konkurranse ved at en nykommer tvinges ut av markedet. Eller den potensielle nykommeren gjennomskuer dette, og beslutter å ikke gå inn i markedet.

Hva dersom det ikke tillates storkundeavtaler på ruter der det er konkurranse? Den etablerte (les: SAS) må konkurrere på pris på ordinær måte mot en nykommer. Den har ikke lenger samme mulighet til å målrette sin aggressivitet mot enkelte kunder i form av lav pris. I stedet må den senke prisen til alle kundene i ett segment. Den etablerte tvinges dermed til å konkurrere mer 'normalt', fordi det blir for kostbart å presse nykommeren ut av markedet. Så etter vår mening er det grunn til å tenke noe annerledes hva angår storkundeavtaler når vi står overfor monopol enn duopol.

Myndighetenes nye inngrepspakke

Regjeringen har nå varslet at fra 1. april 2002 skal seteavgiften fjernes. Samtidig har Konkurransetilsynet varslet et inngrep mot bonusprogrammene fra samme dato. Vi er enig i begge disse tiltakene, men vil argumentere for at også andre tiltak bør iverksettes.

Hvorvidt det i siste omgang er lønnsomt for to selskaper å konkurrere, avhenger i stor grad av avgiftsnivået i norsk luftfart. Den økte konkurransen på storkundeavtaler vi har opplevd de siste årene har skjedd uten at avgiftene i norsk luftfart har gått ned. Tvert i mot, vi har opplevd høyere avgifter i norsk luftfart. De fiskale avgiftene er i dag i samme størrelsesorden som luftfartsavgiftene som går til å dekke vedlikehold og drift av infrastrukturen. Hvis vi ønsker en virksom konkurranse i norsk luftfart krever det en helhetlig politikk. Avgiftsnivået bør derfor reduseres merkbart. Et vedtak om en avgiftreduksjon vil gi klare signaler til potensielle nykommere om at norske myndigheter mener alvor med ønsket om å ha mer enn ett flyselskap i Norge. En fjerning av seteavgiften fra 1. april vil nettopp redusere inngangskostnadene for eventuelle nye aktører, og er derfor bra.

Konkurransetilsynet varsler samtidig et mulig inngrep mot opptjening av bonuspoeng på innenlandsk trafikk. Men kan det være fornuftig? Bonuspoeng er tross alt en form for rabatt, da en som kunde får en andel i en fremtidig flyreise. Hvorfor skal vi nå fjerne en slik ordning, når det muligens blir monopol uansett i det innenlandske markedet? Det er interessant å merke seg at SAS og Braathens har protestert svært kraftig mot å forby bonusordningen i det innenlandske markedet.

Hvorfor er to bedrifter som er i ferd med å bli en monopolist så negativ til at selskapet nektes å gi en rabatt? Det er to åpenbare grunner til det, og begge grunner taler for at kundene vil tjene på å fjerne bonusordningene. For det første vil en fjerning av

bonusordning innebære at en nykommer i det innenlandske markedet lettere kan kapre kunder. Det argumentet ble trukket frem av Braathens – i Sverige. Interessant nok så nærmest *foret* Braathens de svenske konkurransemyndighetene med argumenter for hvorfor SAS burde pålegges å forby bonuspoeng i Sverige. Dette mente Braathens ville styrke dens egen sjanse til å etablere seg på svenske ruter og dermed skape konkurranse.

For det andre vil en fjerning av en bonusordning svekke SAS/Braathens i konkurransen om trafikk til og fra Norge. Det har selskapene fremstilt som et argument mot å fjerne bonusordningen. Det er heller det motsatte. Når SAS/Braathens nektes å låse inne norske kunder gjennom bonusprogrammer, vil de bli tvunget til å konkurrere på andre måter om kundene. En naturlig måte vil være å konkurrere på pris. Det vil komme kundene til gode. Vi kan oppleve mer priskonkurranse på trafikk til og fra Norge. Utenlandske selskaper vil nå ha større potensiale for å kapre norske kunder til og fra Norge, noe som taler for at utenlandske selskaper kan ekspandere sitt rutetilbud til og fra Norge. Alt dette taler for at norske flykunder som reiser på ruter til og fra Norge vil kunne tjene på at det legges ned forbud mot opptjening av bonuspoenger på innenlandsreiser. At selskapene taper må veies opp mot hva alternativt konsumentene vinner i denne saken. I tillegg vil den varslede fjerningen av seteavgiftene også avhjelpe eventuelle ulemper for selskapene.

Er de varslede inngrep tilstrekkelige for å sikre potensiell konkurranse?

Konkurransetilsynet har så langt ikke varslet inngrep mot storkundeavtaler. Vi mener med bakgrunn i det som står over at dette er en viktig del av den pakken med inngrep som nå er under vurdering. Det er viktig å tenke helhetlig rundt fremtidig konkurranse situasjon når inngrepspakken designes. Alle gode krefter må arbeide for at norsk luftfart er mest mulig konkurranseutsatt. Denne saken dreier seg om mer enn bare fremtiden for norsk luftfart. Det dreier seg og om hvorvidt myndighetene har vilje og evne til å ta opp kampen mot en dominerende aktør, og er således også en viktig symbolsak for norsk konkurransepolitikk.

I ettertid bør man nok også trekke lærdom av denne saken. Med dagens konkurranselov kan det virke som at Konkurransetilsynet har for begrensede virkemidler i denne typen saker. De bør bli gitt lovhjemmel for tidligere og mer effektive inngrep mot markedsdominans.