



■ Høring vedrørende anbud og konkurranse om offentlig kjøpt persontransport med tog

Konkurransetilsynet viser til brev fra Samferdselsdepartementet (SD) av 09.10.2002 samt vedlagte rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av SD: ”Anbud og konkurranse om sporet”.

I rapporten foreslår arbeidsgruppen i første omgang å legge offentlige kjøp av persontransport med tog ut på anbud kun på fire strekninger. Antallet strekninger skal videre økes i to omganger. Flere momenter av teknisk, juridisk og konkurransemessig art blir behandlet.

Rapportens hovedtrekk

I henhold til mandatet ble arbeidsgruppen bedt om å ta for seg flere faktorer som kan bli påvirket av og vil påvirke en anbudsutsetting av offentlige kjøp av persontransport med tog.

Generelt anser arbeidsgruppen at det er to hensyn vedrørende jernbanedrift som kommer i konflikt med hverandre. Kostnadsstrukturen tilsier store investeringer i realkapital (faste kostnader) i forhold til de variable kostnadene (som lønn, drivstoff og lignende). Dette skaper fallende gjennomsnittskostnader for alle realistiske produksjonsnivåer, noe som er kjennetegnet ved naturlige monopoler. På den annen side vil monopoldrift være lite kostnadseffektivt.

Arbeidsgruppen gir uttrykk for at dette har påvirket ressursallokeringen mellom transportformene på en uønsket måte. Gruppen legger stor vekt på at transport med jernbane er i konkurranse med andre transportformer.

I en situasjon hvor det åpnes for konkurranse om ulike linjer, peker utvalget på at det vil være en rekke etableringshindre. Spesielt trekkes behovet for tunge investeringer og funksjoner som i dag den eksisterende bedriften (NSB AS) har kontroll over, fram. Sistnevnte er driftskritiske funksjoner som verksteder for rullende materiell og utdanning av kjørende personale.

På denne bakgrunn vurderer gruppen hvilke tiltak som kan iverksettes for å muliggjøre en inngang i markedet for andre aktører enn NSB. Gruppen legger i denne sammenheng også stor vekt på sikkerhet og kvalitet.

Rapportens anbefalinger og Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynet tar utgangspunkt i Konkurranselovens formål (§ 1-1) om å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.

Vi vil fokusere på organiseringen av driftskritiske tjenester og rullende materiell samt utformingen av kontrakter.

Det er slik tilsynet ser det gode argumenter for å holde funksjoner som er viktige for driften av et jernbaneselskap, atskilt fra jernbaneselskapene. Det vil kunne oppstå en uheldig dobbeltrolle dersom en dominerende aktør eier for eksempel verkstedsfunksjoner. Dette stiller store krav til regulering av priser og betingelser for at konkurransen skal finne sted på like vilkår. En viktig årsak er at NSB vil ha bedre informasjon om kostnadssiden enn regulator. Den dominerende aktøren kan således få insentiver til å yte tjenester til høyere priser og/eller lavere kvalitet til sine konkurrenter. På den annen side kan en separasjon av virksomheter medføre at samdriftsfordeler ikke realiseres.

Arbeidsgruppen anbefaler at slike tjenester forblir under NSBs eierskap, men at det settes en pris på tjenestene bestemt av SD og NSB. Samtidig ser gruppen at den ønskelige løsningen fra et konkurranseståsted er å ta området ut av NSB. Konkurransetilsynet vil av de grunner som er nevnt over, understreke at en må være spesielt oppmerksom på mulige negative effekter på konkurransen av manglende separasjon. Gruppens forslag om at det kan opprettes en pool-ordning med eksterne eiere, er en interessant løsning i denne sammenheng.

NSB Drift (en enhet i NSB AS) står i dag for opplæring av kjørende personale. Gruppen foreslår at denne tjenesten på kort sikt fortsatt skal tilhøre NSB, men at konkurrerende aktører skal få tilgang til det personalet som berøres av at NSB taper anbudsrunder. Også her ser arbeidsgruppen at opplæringen bør skilles helt fra togoperatørens kontroll. Denne løsningen vil etter Konkurransetilsynets skjønn være å foretrekke, og være i tråd med en generell vurdering om at de tjenester som ikke er direkte relatert til transporttjenesten skal skilles ut fra NSB.

Tilgang på rullende materiell blir nevnt som det viktigste etableringshinderet. Annenhåndsverdien av rullende materiell tilpasset det norske nettet vil være lav, noe som gjør det risikofylt å operere i det norske markedet. En løsning kan være å gi konkurrerende aktører tilgang til å leie NSBs materiell til en pris som fastsettes av SD og NSB, noe som anbefales i gruppens rapport. Ut fra de samme overveielser som over bør en være oppmerksom på uheldige effekter på konkurransen av manglende separasjon. Arbeidsgruppen har også her en pool-ordning med eksterne eiere som en mulig løsning. Fra tilsynets side vil dette bidra til at utleie finner sted på kommersielle og ikke-diskriminerende vilkår.

Fra myndighetenes side er det et ønske om at kvalitet og sikkerhet på tjenestene lyst ut på anbud blir prioritert. Dette foreslår arbeidsgruppen ivaretatt ved å innføre bonus- og malusordninger i kontrakten. Togoperatørene skal få incitament til produksjons- og kvalitetsøkning samt kostnadsreduksjoner. Samtidig må dette ikke gå ut over sikkerheten. Kravene til standarder fra myndighetenes side kan ses på som positive og negative eksternaliteter. For å henholdsvis fremme og unngå slike, er bonus- og malusordninger (subsidie og avgift) det beste virkemiddelet for å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet.

Konklusjoner

Konkurransetilsynet er positiv til at det åpnes for konkurranse på det norske jernbanesporet. Da alle jernbanelinjer skal ut på anbud innen 2006, er det avgjørende at det lages et institusjonelt rammeverk som bidrar til konkurranse på like vilkår, for å kunne realisere det effektiviseringspotensiale som ligger i konkurranseutsettingen. I denne sammenheng vil Konkurransetilsynet understreke at en må være spesielt oppmerksom på de negative konsekvensene på konkurransen som kan følge av virksomhetsområder som er avgjørende for konkurrentene, ikke i tilstrekkelig grad skilles ut fra den dominerende aktøren.

Tilsynet vil også understreke viktigheten av utformingen av kontraktene. For å innfri krav til sikkerhet og kvalitet, er en insentivbasert ordning å foretrekke.