



Samferdselsdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 2003/427

Dato: 12.05.2003

■ Tiltak for å styrke konkurransen i markedene for buss- og jernbanetransport

Bakgrunn

I henhold til konkurranseloven § 2-2 d) er en av Konkurransetilsynets oppgaver å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen. I tildelingsbrevet av 7. mars 2003 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) heter det blant annet:

”Oppfølgingen av handlingsplanen når det gjelder å sikre at salg av statlige selskaper ikke bidrar til konkurransebegrensninger og monopoldannelser, er skissert i St. meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap. Det fremgår av meldingen at Regjeringen vil legge til grunn at salg av statlige virksomheter som en hovedregel skal skje på en slik måte at konkurranseloven kommer til anvendelse. Videre fremgår det at det ut fra konkurransehensyn kan være aktuelt å vurdere deling av selskaper før de enkelte deler privatiseres helt eller delvis. Videre gjør vi særskilt oppmerksom på følgende punkt i meldingen (s. 46):

”Konkurransemyndighetene vil på bakgrunn av sin rolle løpende kunne anmode eiermyndigheten eller Regjeringen om å vurdere deling av statlige heleide bedrifter ut fra konkurransehensyn selv om det ikke er aktuelt å privatisere virksomheten.” ”

Videre heter det i tildelingsbrevet at *”Når det gjelder saker som Konkurransetilsynet tar opp etter § 2-2 d, har tilsynet tidligere hatt instruks om å sende slike saker gjennom departementet når det er andre departementer som har vært mottakende myndighet. AAD ser ikke lenger behov for å opprettholde en slik instruks. Konkurransetilsynet kan i framtiden ta opp slike saker direkte med det aktuelle departement, med kopi til AAD.”* Dette er bakgrunnen for at dette brevet stiles til Samferdselsdepartementet.

Situasjonen i jernbane- og ekspressbussmarkedene

Samferdselsdepartementet¹ har nylig orientert om at ekspressbusspolitikken skal liberaliseres i hele landet og at det heretter vil bli gitt løyve til alle som søker om drift av ekspressbussruter.

¹ Samferdselsdepartementets pressemelding av 13. mars 2003.

Videre har samferdselsminister Skogsholm orientert² om at det skal åpnes for konkurranse om persontogtrafikk fra 2004.

Med bakgrunn i de endringer som har skjedd eller som er planlagt gjennomført finner Konkurransetilsynet grunn til å påpeke at NSB AS' eierforhold til Nettbuss AS kan være egnet til å begrense konkurransen i markedene for persontransport på lange og mellomlange strekninger.

Avvikling av reguleringer

Historisk har det vært praktisert en relativt streng behovsvurdering for å gi konsesjon til å starte ekspressbussruter i Norge. Spesielt har dette vært tilfelle der den aktuelle ekspressbussruten gikk i full parallellitet med toget, da man anså at behovet for et busstilbud ikke var tilstede dersom toget allerede trafikkerte strekningen. I nærmest samtlige tilfeller ble det gitt konsesjon til bare ett busselskap, og konsesjonen førte i praksis til at selskapet fikk enerett på strekningen. I mange tilfeller har dette vært NSB AS' eget busselskap, Nettbuss AS.

Det følger av Stortingsmelding nr. 26: "Bedre kollektivtransport", som ble lagt frem høsten 2002, at regjeringen ønsker å øke satsingen på kollektivtransport. Det skal legges til rette for et tilbud som er mer tilpasset de reisendes behov, og som skaper et mer effektivt tjenestetilbud, samt sikrer en miljøvennlig utvikling og velfungerende byområder. Regjeringens mål skal blant annet nås gjennom økt statlig innsats for å bedre kvaliteten på transporttjenestene, bedre samordning og organisering av transportpolitikken og økt konkurranse mellom transportselskaper og om offentlige kontrakter.

Det opplyses i stortingsmeldingen at ekspressbussene har bidratt til et bedre transporttilbud for publikum, spesielt i de områder som ikke har et jernbanetilbud. Samtidig har ekspressbussene styrket kollektivtransportens stilling i forhold til privatbilen og dermed bidratt til en mer miljøvennlig transport. For å styrke kollektivtransportens stilling ytterligere, har regjeringen derfor ønsket friere etableringsmuligheter for ekspressbussene. På denne bakgrunn orienterte Samferdselsdepartementet i pressemelding av 13. mars 2003 at det heretter vil bli gitt løyve til alle som søker om ekspressbussløyve, forutsatt at søkerne ellers oppfyller fastsatte kvalifikasjonskrav for drift av rutetransport.

Regjeringen har videre uttalt at den ønsker å legge til rette for en gradvis innføring av konkurranse på det norske jernbanenettet. Ifølge statsråd Skogsholms uttalelser på Samferdselsdepartementets presseseminar 13.-14. mars 2003 skal det åpnes for konkurranse om persontogtrafikk på utvalgte prøvestrekninger fra 2004. Statsråden oppga at "å åpne for andre enn NSB AS på norske skinner er nødvendig for å sette ny giv i jernbanen".

Tette relasjoner mellom buss- og togoperatører

NSB-konsernet er Norges største transportkonsern. Konsernets hovedvirksomhet er persontransport med tog og buss, samt godstransport med jernbane. Konsernet består av en rekke hel- og deleide datterselskaper.

Nettbuss AS er et heleid datterselskap av NSB AS. Nettbuss AS er den største bussaktøren i Norge, og driver lokaltransport, ekspressbusstransport og turbilkjøring. Nettbuss AS har transportaktiviteter i nærmest samtlige fylker i Sør- og Midt-Norge.

Nettbuss AS' ekspressbussruter går på en rekke kortere og lengre strekninger parallelt med jernbanetraséene. Parallelliteten finner sted fra Kristiansand i sør og så langt nord som Stjørdal. I noen tilfeller "forlenger" ekspressbussrutene jernbanetraséene, eksempelvis til Ålesund. I løpet av

² Samferdselsminister Skogsholms foredrag: "Aktuelle samferdselspolitiske saker" på Samferdselsdepartementets presseseminar 13.-14. mars 2003

de senere årene har Nettbuss AS kjøpt opp en rekke lokale busselskaper og overtatt de oppkjøpte selskaperens rutekonsesjoner.

En annen stor aktør i ekspressbussmarkedet er Nor-Way Bussekspress AS. Nor-Way Bussekspress AS er en paraplyorganisasjon som har til formål å utvikle, organisere og markedsføre et landsdekkende ekspressbussnett. Selskapet eies av 50 ulike busselskaper. NSB AS eier, gjennom Nettbuss AS direkte eller gjennom Nettbuss AS' datterselskaper, 15 av de 52 aksjene.

Konsekvenser av ny politikk

Konkurransetilsynet stiller seg meget positive til liberaliseringen av løyvepolitikken knyttet til ekspressbussruter, jf. tilsynets høringsuttalelse av 5. desember 2001 (vedlagt). Liberaliseringen innebærer at det åpnes for konkurranse mellom flere ekspressbussaktører på en og samme rute. Videre innebærer liberaliseringen at ekspressbusser og tog vil konkurrere på en rekke ruter hvor toget tidligere ikke har møtt konkurranse fra andre kollektivtransporttilbud.

Liberaliseringen vil føre til et utvidet tilbud i tråd med brukernes behov. Større valgfrihet vil bidra til at ulike forbrukergruppers behov, både når det gjelder utvalg, kvalitet og service, kan ivaretas på en bedre måte. Dette utgjør etter Konkurransetilsynets oppfatning en samfunnsøkonomisk forbedring i forhold til en situasjon hvor konsesjonspolitikken la sterke begrensninger på tilbudet av persontransport med ekspressbuss.

Videre vil den skjerpede konkurransen føre til at tilbyderne må forvalte sine ressurser effektivt for å hevde seg i konkurransen. Dette kan gi grunnlag for et lavere prisnivå.

For at liberaliseringen skal føre til bedre tilbud samtidig som prisene reduseres, er det avgjørende at konkurransen på de aktuelle strekningene fungerer. Konkurransetilsynet ser av den grunn med bekymring på at landets største busselskap, Nettbuss AS, er et heleid datterselskap av NSB AS. Bakgrunnen er at brukerne oppfatter tog- og busstransport som substitutter. Det innebærer at buss- og togoperatørene, langt på vei konkurrerer om de samme kundene på strekninger som trafikkeres av begge transportmidlene. De eiermessige bindingene mellom NSB AS' togvirksomhet og Nettbuss AS innebærer imidlertid at de to selskapene har incitament og anledning til å samordne sine virksomheter. Da Nettbuss er den klart største ekspressbussoperatøren, og NSB AS, selv med konkurranseutsetting av enkelte linjer, vil forbli en dominerende aktør innenfor persontrafikk med tog, vil NSB-konsernet samlet sett oppnå en svært høy markedsandel på ruter som trafikkeres av både buss og tog. Etter tilsynets oppfatning er den eiermessige bindingen mellom NSB AS og Nettbuss AS derfor egnet til å begrense konkurransen på strekninger med parallellitet mellom tog og buss. Det at selskapene opptrer samlet kan blant annet innebære vesentlig høyere etableringshindringer for nye aktører, noe som er spesielt uheldig i et marked som nylig er åpnet for konkurranse.

Det kan videre ikke utelukkes at NSB AS' eierskap i Nettbuss AS vil kunne gi opphav til negative konkurransemessige virkninger og ineffektiv ressursbruk gjennom kryssubsidiering. NSB-konsernet mottar betydelige offentlige tilskudd, i form av såkalte "offentlige kjøp" av jernbanetjenester i nærtrafikk, intercitytrafikk og regional- og lokaltrafikk. Tilskuddene vil i gitte situasjoner kunne gjøre det mulig for NSB AS å krysssubsidiere sin busstransport med sikte på å holde eventuelle konkurrenter ute. For eksempel er det etter Konkurransetilsynets oppfatning uheldig dersom Nettbuss AS har mulighet til å inngi lave anbud eller finansiere oppkjøp eller annen virksomhet gjennom overføringer eller kreditt som stilles til rådighet fra NSB AS til gunstigere betingelser enn det Nettbuss AS ville kunne få i det private markedet.

Konkurransetilsynet ser at det kan være enkelte *samdriftsfordeler* mellom NSB AS' togvirksomhet og Nettbuss AS. Tilsynet kan imidlertid ikke se at disse er av et slikt omfang at de veier opp for de negative effektene på konkurransen av at Nettbuss AS eies av NSB AS.

Konkurransetilsynets anbefaling

På bakgrunn av ovennevnte ser Konkurransetilsynet med bekymring på NSB AS' eierskap i Nettbuss AS. NSB AS' eierforhold fører til at selskapene samlet oppnår en sterk stilling i forhold til øvrige aktører innenfor persontrafikk med buss og tog over lengre distanser. Dette kan medføre begrenset konkurranse og høye etableringshindringer. Videre kan krysssubsidiering fra NSB AS til Nettbuss AS medføre at Nettbuss AS gis fordeler i forhold til de øvrige busselskapene. Dette kan begrense konkurransen innenfor persontransport på mellom- og langdistanseruter og også på lokale bussruter.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning taler ovennevnte for at NSB AS og Nettbuss AS bør skilles i to uavhengige selskaper. Det statlige eierskapet kan med fordel tillegges to ulike departementer. Dette vil bidra til at selskapene konkurrerer seg imellom og til at det blir lettere for øvrige selskaper å delta i konkurransen. Videre vil det på en effektiv måte fjerne muligheten til å krysssubsidiere.

Ytterligere separasjon kan oppnås ved ut salg av deler av Nettbuss AS. Konkurransetilsynet vil imidlertid understreke at vi i denne sammenheng ikke har foretatt en vurdering av øvrige momenter knyttet til spørsmålet om offentlig versus privat eierskap i Nettbuss AS eller NSB AS.

Slik Konkurransetilsynet ser det, og i overensstemmelse med tilsynets uttalelse i forbindelse med høring av SNF-rapport "Evaluering av Samferdselsdepartementets ekspressbusspolitikk", vil en slik organisering bidra til å styrke en fremtidig konkurranse innenfor kollektivtrafikken, og dermed bidra til en styrking av kollektivtrafikken generelt.

Vedlegg:

Konkurransetilsynets brev av 5. desember 2001 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Kopi til:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Postboks 8004 Dep	0030	OSLO
Finansdepartementet	Postboks 8008 Dep	0030	OSLO