

Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
Rådhuset
0037 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2005/1344 - 25
MAB KRLO 522.1

Saksbeh.: Karl Rikard Løvhaug

Dato: 21.11.2006

■ **Konkurranseloven § 9 e - påpekning av konkurranseregulerende virkninger av organiseringen av kollektivtransporten i Oslo kommune**

Sakens bakgrunn

Konkurransetilsynet har mottatt klage fra Wollum Management Consulting AS datert 1. oktober 2005 og klage fra Konkurrenten.no AS datert 31. mai 2006 vedrørende organiseringen av markedet for kollektivtransport i Oslo. Konkurransetilsynet har også registrert en rekke presseoppslag om saken, samt innhentet opplysninger i sakens anledning. Det vises blant annet til brev fra Oslo kommune av 9. februar 2006 der det redegjøres for organiseringen av offentlig kjøp av busstjenester.

Informasjonen Konkurransetilsynet har fått reiser følgende konkurransemessige problemstillinger: Mulig rolleblanding mellom utlyser og deltaker i anbudskonkurranser, mulig utestengelse av konkurrenter ved å nekte tilgang til nødvendig infrastruktur og mulig kryssubsidiering mellom konkurranseutsatt og skjermet virksomhet.

Etter det Konkurransetilsynet forstår arbeides det med en ny organisering av kollektivtransporten i Oslo kommune, noe som blant annet innebærer å legge til rette for konkurranseutsetting av deler av virksomheten.

Den fremtidige organiseringen av kollektivtrafikken i Oslo vil få virkninger i flere konkurransemarkeder. I disse markedene er både Oslo kommune og Oslo kommunes innbyggere kunder. Oslo kommune bør derfor ta hensyn til konkurransesituasjonen i disse markedene, og tilsynet finner grunn til å påpeke mulige konkurranseregulerende virkninger av det foreliggende forslag til organisering.

Forholdet til konkurranseloven

Lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenlutninger (konkurranseloven) har til formål å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av konkurranseloven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Konkurransetilsynet skal i henhold til konkurranseloven § 9 e føre tilsyn med konkurransen i de ulike markeder, herunder ved å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter.

Organiseringen av markedet for kollektivtransport i Oslo

Oslo kommune har ansvar for persontransport med T-bane, sporvogn, rutebuss og fergetrafikk innenfor sine kommunegrenser. Administrasjonen av kollektivtransporten er overlatt til kommunens selskap AS Oslo Sporveier.

AS Oslo Sporveier hadde før omorganiseringen ansvar for administrasjon, drift og utvikling av kollektivtrafikken. T-bane, sporvogn og rutebuss har siden 2003 vært skilt ut i egne datterselskaper, slik at det ble etablert et juridisk forretningsmessig skille mellom morselskapet AS Oslo Sporveier og driftsenhetene. Fergedrift og deler av rutebussvirksomheten har vært betjent av eksterne foretak på oppdrag fra AS Oslo Sporveier.

Ny organisering av kollektivtrafikken ble behandlet i byrådssak 123/05. Her går det frem at:

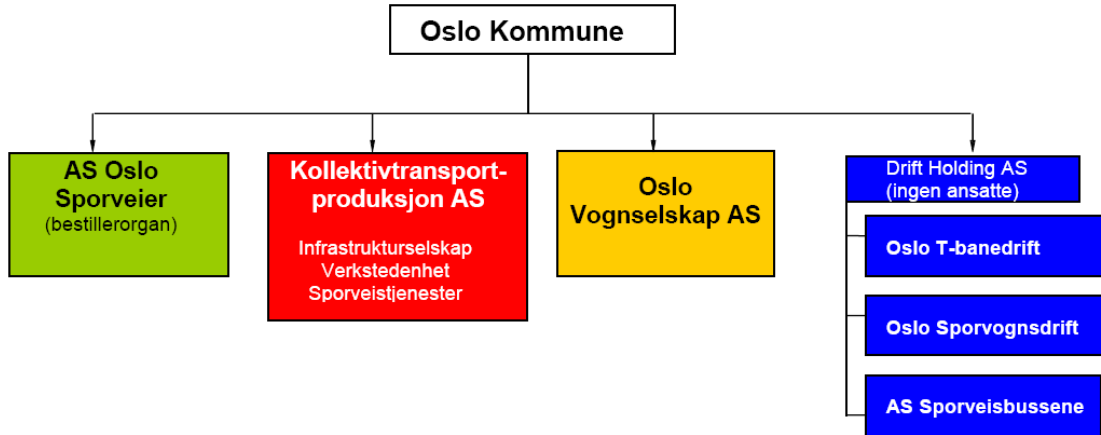
- “En ny organisering av kollektivtrafikken i Oslo har som formål å legge forholdene til rette for*
- en klar rollefordeling mellom bestillerfunksjonen og operatørene (utførerfunksjonen)*
 - å gi god oversikt over pengestrømmer og økonomien i de ulike tjenestetilbudene*
 - sikring av Oslo kommunes eierskap og kontroll med infrastruktur, vognmateriell og andre strategiske ressurser tilknyttet kollektivtrafikken*

Det er videre et mål med organisasjonstilpasningene at disse tilrettelegger for bruk av konkurranse og kostnadseffektiv drift og muliggjør et nærmere samarbeid med Akershus om kollektivtrafikken.”

Byrådssak 123/05 ble behandlet i bystyret 1. mars 2006 der følgende vedtak ble fattet:

- ”1. Administrasjonsselskap for kollektivtrafikken stiftes ved en fisjon fra AS Oslo Sporveier. Selskapet skal praktisere offentlighetsloven og prinsippene om meroffentlighet når det opptrer som myndighetsutøver.*
- 2. Byrådet bes gjennomføre omorganiseringen av AS Oslo Sporveier, herunder etablere eget holdingselskap for operatørselskapene, et infrastrukturetselskap og et vognselskap, samt fastlegge vedtekter og inneha generalforsamlingsfullmakten for selskapene.*
- 3. Når omorganiseringen er gjennomført, overføres navnet "AS Oslo Sporveier" til administrasjonsselskapet.”*

Administrasjonsselskapet, som har overtatt navnet AS Oslo Sporveier, ble opprettet 1. juli 2006. Det tidligere sporveiskonsernets operative funksjoner er videreført av det kommunalt eide Kollektivtransportproduksjon AS. Den videre omorganisering vil slik tilsynet har forstått det dermed finne sted ved en oppdeling av Kollektivtransportproduksjon AS. I følge Oslo kommune vil dette resultere i følgende organisering av kollektivtrafikken:



Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynets merknader
Konkurransetilsynets merknader vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig for å fremme størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst. Konkurransetilsynets merknader kan hindres fordi de offentlige foretakene har fordeler ved produksjon av transporttjenester som gjør det vanskelig for andre å etablere seg og konkurrere. Det kan også være andre forhold til hinder for etablering i markedet.

Kollektivtransport er en *nettverksnæring*, noe som innebærer at ett selskap kan produsere mer effektivt innenfor et geografisk område enn flere selskaper. En samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og bruk av infrastrukturen krever i mange tilfeller offentlig styring, og regulering av monopolvirksomhet kan være en forutsetning for å oppnå konkurranse i deler av markedet. Det er blant annet viktig at nye tilbydere kan få tilgang til infrastruktur på like vilkår som de etablerte selskapene.

Innenfor tidligere AS Oslo Sporveier har det frem til i dag både vært typiske monopolvirksomheter som forvalter infrastruktur og virksomheter som tilbyr tjenester der det ligger til rette for konkurranse. Samme foretak bør ikke både være konkurrent og beslutningstaker for tilgang til det relevante marked. Konkurransen vil derfor fungere best dersom det innføres et klart skille mellom disse typene virksomheter. En infrastrukturvirksomhet bør bare få adgang til å tilby produkter i konkurranseutsatte markeder dersom det foreligger betydelige synergieffekter mellom virksomhetene.¹ For å sikre en hensiktsmessig bransjestruktur bør et organisatorisk skille mellom infrastruktur- og konkurransevirkosmheter være så klart så mulig. Dette innebærer juridisk, fysisk og personellmessig skille.

Virksomhetene vil vanligvis ha ulike hovedmål. På den ene siden er det selskaper som tilbyr tjenester der det ligger til rette for konkurranse. Disse bør operere med et mål om bedriftsøkonomisk verdimaksimering. Selskaper som forvalter monopolinfrastruktur bør imidlertid ha andre mål enn bedriftsøkonomisk verdimaksimering

Utskillelse av infrastruktur gjør det lettere for det offentlige å kontrollere at monopolvirksomheten utfører sitt samfunnsoppdrag. Samtidig vil det offentlige foretakets konkurrenter ikke stå overfor usikkerhet knyttet til mulig diskriminerende tilgangsvilkår eller kryssubsidiering.

Målene som er oppgitt i forslaget til ny organisering av kollektivtrafikken virker hensiktsmessige, slik Konkurransetilsynet har fått presentert forslaget. Forslaget fører til mer oversiktlig organisering med mindre mulighet for rolleblanding, tilgangsdiskriminering og kryssubsidiering.

¹ Jf. Von der Fehr m.fl. *På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak*, rapport 1/2005 i Konkurransetilsynets skriftserie.

Forslaget søker også offentlig kontroll av nødvendig infrastruktur, noe som vil sikre at infrastrukturen i fremtiden kan reguleres ut fra andre hensyn enn rent bedriftsøkonomiske.

Konkurransetilsynet finner imidlertid grunn til å kommentere enkelte forhold særskilt. Dette gjelder blant annet hva som er å anse som ”infrastruktur”.

Det synes som om det i store trekk er enighet om hva som er kollektivtrafikkens infrastruktur. Det står imidlertid i forslaget punkt 1.4 uttalt: *”I tillegg kan visse driftsanlegg sies å være en del av kollektivtrafikkens infrastruktur, i den forstand at disse anleggene er spesielt tilpasset kollektivtrafikkens behov både i utforming og geografisk plassering. I en by som Oslo vil arealknapphet, tett bebyggelse, høye eiendomspriser og strenge miljøkrav alltid gjøre det vanskelig å få etablert nye, alternative driftsanlegg med gunstig geografisk plassering. Derfor vil det være hensiktsmessig med kommunal kontroll over slike anlegg og eiendommer.”*

Konkurransetilsynet forstår det dit hen at dette blant annet omfatter oppstillingsplasser for busser. Tilsynets erfaring er at det er betydelige hindringer for etablering av denne type anlegg i tettbebygde strøk. Videre er anleggenes lokalisering av stor betydning for kostnadene til kollektivtrafikken. Dette kan medføre at anleggene er faktiske monopoler, noe som betyr at offentlig kontroll med anleggene er den beste måten å sikre at alle operatører får hensiktsmessig tilgang til anleggene.

Når det gjelder rullende materiell går det frem av forslaget at sporvogner og T-banevogner anses som infrastruktur, mens busser ikke gjør det. Det er meningen at Oslo Sporvogn drift og Oslo T-banedrift ikke skal få eie sine kjøretøy mens AS Sporveisbussene får eie busser. Slik Konkurransetilsynet kjenner bransjen finnes det et velfungerende marked for brukte busser, men ikke for skinnegående materiell. Ettersom skinnegående materiell vanskelig kan benyttes andre steder, kan investeringer i denne type materiell hevdes å være ugjenkallelige. Konkurransetilsynet er dermed enig i at rullende materiell kan anses som infrastruktur, og at det bør foretas en separasjon mellom et vognselskap og driftsselskaper for sporvogn og T-bane.

Konklusjon

Forslaget til ny organisering av kollektivtrafikken i Oslo, slik det fremgår av byrådssak 132/05, ivaretar både hensynet til bruk av konkurranse som virkemiddel og behovet for offentlig kontroll over deler av kollektivnæringen der det ikke ligger til rette for konkurranse i dag. Det foreliggende forslag er derfor å anse som balansert.

Med hilsen

Frode Karlsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Håkon Cosma
seksjonsleder

Kopi til:

Konkurrenten.no AS
Wollum Management Consulting AS
Sporveisbussene AS
Kollektivtransportproduksjon AS



AS Oslo Sporveier