

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep.  
0030 Oslo

Stavanger, 9. september 2005

### **Høringsuttalelse – utkast til jernbanekonkurranseforskrift.**

Vi viser til Deres brev av 4. juli 2005, Deres ref. 05/803 TEF.

Connex stiller seg meget positiv til departementets arbeid for å åpne det norske markedet for persontogtransport for konkurranse. Vi ser utkastet til jernbanekonkurranseforskrift i lys av at markedet inntil 2003 kun hadde én tilbyder. Vi har forståelse for at det tar tid å utvikle ett regime for å etablere et annet. Connex er derfor positive til det tilsendte utkast til forskrift.

Imidlertid vil vi her redegjøre for vårt syn på hvordan konkurransen bør reguleres for en optimal allokering av samfunnets ressurser til kjøp av persontogtjenester.

#### **NSBs innflytelse.**

Norges Statsbaner ble etablert i 1883 og hadde frem til 1996 alene ansvaret for all jernbaneaktivitet i landet. Etableringen av Statens Jernbanetilsyn og Jernbaneverket i 1996 innførte et viktig og nødvendig skille mellom tilsyn, infrastruktur og togfremføring.

Imidlertid var NSB fortsatt enerådende på fremføring av persontog frem til eierskapet av Flytoget ble overført fra NSB til Samferdselsdepartementet fra 1. januar 2003. Med unntak av rullende materiell som benyttes i internasjonal persontogtransport til og fra Norge, eier statsaksjeselskapene NSB og Flytoget alt rullende materiell som er godkjent for persontransport på det nasjonale jernbanenettet (unntatt er også museumsvogner og utrangert materiell).

Når det gjelder vedlikehold, reparasjoner og ombygging av rullende materiell, har NSB meget stor innflytelse som eier av alle verksteder i landet som tilbyr dette, gjennom sitt datterselskap Mantena AS.

Connex Tog ga i 2003 Telemark fylkeskommune et bud på persontogtransporten på Bratsbergbanen, og vi ga Samferdselsdepartementet et bud på Gjøvikbanen tidligere i år. På grunnlag av denne erfaring, er det vår oppfatning at NSB har for stor innflytelse på rammebetingelsen for konkurranseutsettingen (leie av rullende materiell, verkstedfasiliteter, salgs- og distribusjonssystem, billettsystem, lønns- og arbeidsvilkår, vedlikeholdsprogram for rullende materiell, tilgang på trafikk- og inntektsdata). NSB står i en posisjon der selskapet har full innsikt i de fleste av sine konkurrenters kostnadsdrivere, og langt bedre innsikt i trafikk- og inntektsdata.

Det er derfor vårt syn at pålegg etter forskriftens § 2 *Tilgang til rullende materiell*, § 3 *Tilgang til verkstedsinfrastruktur mv.* og § 4 *Tilgang til salgs- og distribusjonssystemer mv.*, ikke er tilstrekkelig for å oppnå et konkurranse- nøytralt regime. Vi vil i det følgende redegjøre for vårt syn.

### **Rullende materiell og verkstedinfrastruktur.**

NSB vil som eier ha full innsikt i hvilke betingelser andre operatører stilles ovenfor vedrørende leie av rullende materiell og leie av verkstedinfrastruktur.

Vi mener at man ikke vil oppnå et konkurranse- nøytralt regime før eierskapet for alt rullende materiell eiet av NSB overføres til et statlig eierselskap, som leier materiellet ut til den vinnende operatøren.

Dette selskapet bør dessuten overta eierskapet til Mantena. Dermed vil leie av rullende materiell og vedlikehold/ reparasjoner/ombygginger av dette kunne utføres helt uavhengig av NSB, og på like vilkår for samtlige potensielle operatører.

Det har vært anført mot en løsning med et statlig eierselskap av rullende materiell at et viktig konkurranseparameter da forsvinner. Vi kan ikke se at denne løsningen skiller seg fra den foreslåtte løsning der NSB pålegges utleie av eksisterende materiell. Begge løsninger gir mulighet for leie av eksisterende materiell, samtidig som man står fritt til å tilby nytt rullende materiell. Dersom det statlige eierselskapet ikke tilbyr konkurransedyktige leiepriser, vil naturligvis operatørene velge andre løsninger. Her vil de krav departementet stiller i konkurransegrunnlaget for den enkelte kontrakt ha størst betydning for operatørens valg av løsning.

Dermed vil løsningen med statlig eierselskap gi operatørene samme muligheter som departementets forslag, samtidig som den konkurransevridende effekten som oppstår når NSB får innsyn i sine konkurrenters kostnader til leie av rullede materiell og verkstedinfrastruktur, vil forsvinne.

### **Salgs- og distribusjonssystemer**

Når det gjelder salgs- og distribusjonssystem, vil NSB ikke bare vite hvilke kostnader konkurrentene forholder seg til, men også få fullt innsyn i konkurrentens billettsalg, dersom ny operatør benytter seg av NSBs system.

Vi foreslår at NSBs salgs- og distribusjonsaktivitet skilles ut som et eget selskap, som overføres til Jernbaneverket. I likhet med stasjoner og holdeplasser, vil det alltid være behov for et salgs- og distribusjonsapparat, uavhengig av hvilke operatører som fremfører togene. Hensynet til kundene tilsier at dette er ett og samme grensesnitt, slik at kundene kan kjøpe én billett for en reise som omfatter flere enn én operatør.

Imidlertid må operatøren også her stå fritt til å velge mellom å kjøpe denne tjenesten av Jernbaneverkets salgs- og distribusjonsenhet, eller produsere denne selv. Dette sikrer at prisene holdes på et konkurransedyktig nivå.

En slik løsning krever et system for inntektsavregning mellom operatørene. Samtidig er det en overordnet målsetting at kundene skal kunne benytte ett og samme reisekort for *alle* sine kollektivreiser i landet. Dette innebærer økt etterspørsel etter tjenester fra aktører som kan håndtere reisedata fra mange operatører og sørge for en korrekt inntektsfordeling mellom disse. Dette er meget krevende, og det finnes ingen slike aktører i Norge i dag. Det eksisterer imidlertid mange meget kompetente slike tjenestetilbydere i utlandet.

Departementet bør ta et initiativ til kompetanseoverføring til Norge, ved å legge denne tjenesten ut på anbud, og invitere utenlandske aktører til å legge inn bud. Dersom kontrakten omfatter (etter hvert) inntektsfordeling mellom alle aktører i landet (buss, tog, båt etc.), vil volumet sannsynligvis tiltrekke seg de mest kompetente aktørene. I utgangspunktet tror vi at det volum av togbilletter som selges i dag (ca. 50 millioner reiser per år), vil gjøre det interessant for utenlandske aktører å tilby sine tjenester i Norge.

For øvrig mener vi at operatøren må kunne velge billettsystem selv, under forutsetning av at det innfrir krav til interoperabilitet med øvrige billettsystemer, samt øvrige krav som stilles i Håndbok 206 Elektronisk billettering.

Videre ser vi meget positivt på samferdselsministerens initiativ den 9. juni, der det annonseres et landsdekkende, konkurransenøytralt informasjonssystem for kollektivtransporten.

### **Utlevering av informasjon.**

Vi er enig i departementets vurderinger på dette punktet.

### **Gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter.**

Vi er enig i departementets vurderinger på dette punktet.

### **Beregning av vederlaget.**

Dersom det rullende materiellet overføres til et statlig eierselskap, vil man også unngå problemet med å beregne NSBs vederlag for utleie. Vi vil her redegjøre nærmere for de problem som oppstår ved departementets forslag om hvordan vederlaget skal beregnes.

#### Reelle priser vs. markedspriser

Departementet viser til at i Odelstingsproposisjonen ble det lagt til grunn at det skal beregnes priser basert på reelle kostnader ved å tilby produksjonsfaktoren, og at dette prinsippet opprettholdes.

Samtidig påpekes at "der departementet finner at det kan beregnes eller estimeres markedspriser, enten for samme produksjonsfaktor andre steder eller for tilsvarende produksjonsfaktorer, kan disse prisene legges til grunn".

Slik vi ser det, er formuleringen "beregning/estimering av markedspriser" ikke velegnet: der det finnes et marked finnes det også en markedspris; det er hvor det ikke finnes et marked, at det må beregnes/estimeres en pris.

I dagens situasjon finner vi ikke markedsverdier for leie av rullende materiell godkjent for bruk i Norge. Vårt forslag om et statlig eierselskap av rullende materiell er nettopp basert på den kjensgjerning at det ikke eksisterer et slik marked. NSBs posisjon gjør det mulig å diktere priser for dette, med mindre departementet griper inn. Departementet har sikret seg hjemmel for slik

intervensjon for å unngå dette, men dette er dårligere løsning enn et statlig eierselskap, slik vi har redegjort for ovenfor.

### Kapitalslit og avskrivninger

Vi mener de reelle kostnadene ved å tilby produksjonsfaktoren ikke nødvendigvis fremkommer slik departementet foreslår vederlaget skal beregnes.

Ved beregning av de reelle kostnadene må man ta hensyn til at det i denne sammenheng er forskjell mellom kapitalslit og avskrivning. Begrepet kapitalslit refererer til hva som fysisk skjer med realkapitalen når den anvendes til tjenesteproduksjon, mens begrepet avskrivning refererer til hvordan realkapitalens anskaffelseskostnad fordeles over tid i henhold til den valgte avskrivningssats. Dersom den økonomiske levetid (d.v.s. hvor lenge realkapitalen anvendes til tjenesteproduksjon) er lenger enn den regnskapsmessige levetid, vil man altså fortsatt ha kapitalslit, men ikke avskrivninger.

Dersom det er avvik mellom avskrivningstid og økonomisk levetid, vil dette med andre ord ha betydning for beregning av de reelle kostnadene.

NSB avskriver i dag rullende materiell over maksimalt 20 år. Det innebærer at bokført verdi er null etter 20 år, selv om den økonomiske levetiden kan være mellom 25 og 30 år. Det rullende materiell som ble tilbudt utleid til tjenesteproduksjon på Gjøvikbanen var 20 og 22 år gammelt, og dermed bokført til null i NSBs regnskap. Legger vi til grunn at NSBs lån i forbindelse med kjøpet av dette rullende materiellet har blitt amortisert over samme tid som anskaffelseskostnaden har blitt avskrevet, har NSB ikke lenger kostnader ved å eie dette materiellet.

Dette tilsier at avskrivningstid benyttet i NSBs regnskap og økonomisk levetid må være identiske, for at departementets metode skal fungere.

### Operatør eller utleier?

Selv om avskrivningstid og økonomisk levetid er identiske, vil et problem gjenstå, nemlig fastsetting av avkastningskravet.

Departementet vil legge til grunn at NSB skal ha kompensasjon for kapitalslit og fortjeneste på kapitalen ved utleie. Departementet vil formodentlig legge til grunn avkastningskravet på 7,2 % som fremkommer i St.meld. nr. 6 (2004-

2005) "Om verksemda til NSB AS". I samme stortingsmelding opplyses at NSBs avkastning de siste fire år har vært fra -8,5 % til 2,5 %.

Dette innebærer at NSB per i dag vil tjene mer på å leie ut sitt rullende materiell, enn å benytte det til tjenesteproduksjon. Vi mener dette gir en god illustrasjon på ulempen ved at det ikke opprettes et statlig eierselskap for rullende materiell: I en situasjon hvor NSB har lavere rentabilitet enn hva eier krever, vil det være gunstig for selskapet å leie ut materiellet istedenfor å operere det; dersom rentabiliteten er høyere enn kravet, vil selskapet redusere sin gjennomsnittlige avkastningen ved å leie ut materiellet. Man må forvente at denne sammenhengen vil påvirke NSBs beslutning om krav om vederlag for en gitt anbudspakke: en rasjonell beslutning tilsier at NSB ikke vil kreve et lavere vederlag for tjenesteproduksjon, enn hva selskapet kan tjene på å leie ut materiellet.

#### Konklusjon:

Vi mener dette konkretiserer problemene med å la NSB være både operatør og utleier av rullende materiell; rollene påvirker hverandre på en måte som får betydning for NSBs konkurrenter. Vi mener det ikke er mulig å oppnå et konkurransenøytralt regime innen markedet for persontogtransport uten å etablere et statlig eierselskap for alt rullende materiell som i dag eies av NSB.

#### **Samferdselsdepartementet i flere roller.**

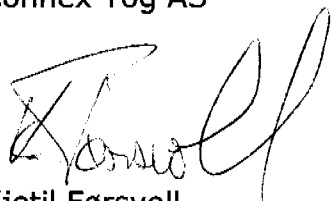
Samferdselsdepartementet er eneste aksjonær i NSB AS. Samferdselsdepartementet vil i årene fremover i stadig større grad fylle rollen som kjøper av persontogtjenester. Kravet til transparens tilsier at man bør unngå at det departement som opptrer som generalforsamling i NSB AS - én av flere potensielle leverandører - ikke samtidig skal avgjøre hvilken leverandør som skal tildeles kontrakten.

Samferdselsdepartementet skal også ivareta rollen som regulator av markedet, ved å innvilge eller avslå søknader om tilgang til markedet, og ved å bestemme rammebetingelsene for hvordan konkurransen om markedet skal foregå. Departementet har dessuten instruksjonsmyndighet ovenfor Statens jernbanetilsyn, som har til oppgave å kontrollere NSB og de øvrige jernbaneforetak.

Vi mener videre det er prinsipielt uheldig at departementet innehar alle disse rollene samtidig. Vi vil derfor anbefale at eierskapet overføres fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet, eventuelt at staten selger seg ned til mindre enn 50 % eierandel i NSB.

Med vennlig hilsen

Connex Tog AS



Kjetil Førsvoll

Adm. direktør

Rolf Michael Odland